الدار
النظام
و
القوى
الدولة
الضعيفة
إدارة الأزمة المالية
والتغيير السياسى
فى عهد مبارك
سامر سليمان
الطبعة
الثانية

النظام القوى والدولة الضعيفة

إدارة الأزمة المالية والتغيير السياسى فى عهد مبارك

سامر سليمان

يناير ٢٠٠٦
الــدار للنشر والتوزيــع

اســـــم العمـــــــل : النظام القوى والدولة الضعيفة

تـــــــــــــأليف : ســـامر سليمان

تصــــــميم الغـــــلاف : عمرو الكفراوى

الطبعـــــة الأولـــــى : يناير - ٢٠٠٦م

الطباعـــــــــــــــــة : مطبعة آتيليه تاتش - المحروسة

الناشــــــــــــــــــر : الدار للنشر والتوزيع

تليفـــون - فـــاكس : ٣٥٣١٣٤٣ (٢٠٢)

بريــــد إلكترونـــــى : eddar_press@yahoo.com

.com\eddar_presswww.geocities

المـــــدير العـــــام : محمـــــد صـــــلاح مـــــراد

رقـــــم الإيـــــداع : 2006 / 1996

التـــــرقيم الـــــدولى : I.S.B.N. : 977-17-2948-9

مقدمة الطبعة الثانية

لقد حظيت الطبعة الأولى من هذا الكتاب بالكثير من التعليق والاحتفاء، الأمر الذي يؤكد أن الاقتصاد السياسي ما زال لديه الكثير ليقوله عن الوضع في بلد مثل مصر، حيث تتوثق اللُّحمة بين الاقتصاد والسياسة، أو بين المال والسلطة. "النظام القوي والدولة الضعيفة" هو الكتاب الثاني للمؤلف في موضوع الدولة والتنمية الاقتصادية، بعد كتابه "الدولة والرأسمالية الصناعية في مصر". فالباحث قد وصل إلى قناعة راسخة منذ منتصف التسعينات أن أزمة التنمية الرأسمالية في مصر تعود بشكل أساسي إلى ضعف الدولة المصرية. هذه الدولة كبيرة، ولكنها ضعيفة إذا ما قارناها بدول أخرى في العالم الثالث مثل الدولة الصينية، الهندية، الكورية. وفي السنوات الأخيرة وصل الباحث إلى قناعة مكملة، وهي أن ضعف الدولة المصرية يرجع إلى طبيعة النظام السياسي المفتقد لأية قاعدة اجتماعية صلبة خارج جهاز الدولة. المشكلة في مصر لا تكمن فقط في أنها ابتليت بنظام استبدادي، ولكن أيضاً أن هذا النظام الاستبدادي هو من النوع غير التنموي. هل ما زال هناك شك في هذا بعد مرور أكثر من نصف قرن على إمساك نظام ٢٣ يوليو بالسلطة؟ هل هناك شك في هذا بعد أن اختبرنا هذا النظام في التنمية الرأسمالية في أوائل الخمسينات، ثم التنمية القائمة على حضور الدولة المكثف في الاقتصاد في الستينات، ثم التنمية الرأسمالية مرة أخرى في السبعينات، ثم العودة الجزئية لتخطيط الدولة في الثمانينات، ثم التحول "الكبير" نحو اقتصاد السوق في التسعينات. بالمعايير المقارنة، فشل هذا النظام في قيادة نهضة اقتصادية قادرة على فك أسر طاقات المجتمع المصري، بالرغم من أن هذا النظام حصل على ما لم يحصل عليه معظم أقرانه من نظم العالم الثالث من مساعدات دولية: المرتبة الأولي من حيث حجم المساعدات التي يقدمها الاتحاد السوفييتي لدولة من العالم الثالث في الستينات. والمرتبة الثانية التي تقدمها الولايات المتحدة منذ السبعينات. بالرغم من ذلك فشل النظام في إرساء أبسط وأهم مرتكزات التنمية وهي محو الأمية.

هذا الفشل الاقتصادي الذريع يفتح الطريق للقيام بنقاش حقيقي حول مستقبل مصر السياسي. لم يعد يحق لأحد الزعم بأن للاستبداد السياسي ضرورات تنموية. فنحن لا نحصل من النظام القائم لا على التنمية ولا على الديمقراطية. ولا عجب في هذا لأن هذا النظام قد تعامل مع الدولة باعتبارها جهازًا للسيطرة القهرية على المجتمع لا جهازاً لإدارة شئون هذا المجتمع.

الدولة المصرية متردية، وهذا التردى هو تحدٍّ كبير لأي نظام سياسي جديد في مصر. فبدون دولة قوية وكفؤ لن يستطيع أي نظام جديد أن يحقق أهدافاً تنموية يضعها على كاهله. ومن هذا المنطلق يكون على القوى السياسية الطارحة نفسها كبديل للسلطة القائمة أن تقدم تصوراتها عن الدولة المصرية الجديدة. وهو الأمر الذي لم يحدث حتى الآن، لأن مجرد تخيل نظام سياسي بديل، أو دولة جديدة، كان ضرباً من الجنون حتى وقت قريب. والحقيقة أنه لا يمكن تأجيل هذه المهمة لحين رحيل النظام السياسي القائم، لأن النظام القائم لن يرحل على الأرجح إلا إذا تقدمت الصفوف حركات استطاعت أن تثبت أن لديها تصورًا ولو أوليًا، عن كيفية إصلاح وإدارة دولة.

لعل هذا الكتاب يساهم في النقاش حول شكل الدولة المصرية الجديدة، دولة قوية، ديمقراطية تمارس دورها الطبيعي في إدارة شئون المجتمع ودفعه إلى الأمام وليس التسلط عليه وإعاقة تطوره. هذه هي الدولة التي يتمناها كاتب هذه السطور. عسي أن يتيح له المستقبل إنجاز مشروعات علمية أخرى تتعرض للدولة المصرية بالتحليل والنقد.

أتقدم بالشكر والعرفان لكل من سلط الضوء على الطبعة الأولى شفاهة أو كتابة، وأخص بالذكر الأساتذة الأفاضل، بالترتيب الأبجدى، إبراهيم عيسى، د. رعوف عباس، سناء فتح الله، سيف نصراوى، محمد البرغوثى، محمد الدسوقي، محمد صابرين، محمود الوردانى، نبيل ذكي، هيثم خشبة، وائل عبد الفتاح.

المؤلف

تمهيد وشكر

هذا الكتاب نسخة مُعربَة ومعدلة للرسالة[١] التى نال عنها الكاتب درجة الدكتوراه من معهد العلوم السياسية بباريس فى عـام ٢٠٠٤. التعريـب لا يتعلق فقط بلغة الكتابة، ولكن أيضاً بطريقة عرض الأفكار. لأن المُخاطَـب فى الحالتين مختلف. فرسالة الدكتوراه تخاطب مؤسسة علمية تتوقع أن تجد فى هذه الرسالة إثباتات واضحة بامتلاك هذا الكاتـب لناصـية النظريـات العلمية المختصة بالحقل الذى يدرسه. بل وتتوقع منه أن يساهم فى تطـوير تلك النظريات. وهو الأمر الذى لا يهم إلا المتخصصين فى ذلك الفرع مـن العلم. وبالرغم من أن هذا الكتاب موجـه للمثقفـين، فهـو لـيس مكتوبـاً للمتخصصين منهم فى الاقتصاد السياسي. لذلك فقـد فضـلنا فـى عمليـة التعريب أن نقتصد فى الحديث النظري، وأن نلجـأ أكثـر إلـى التعـرض للنظريات أثناء تحليل الظواهر. على أمل أن تأتى الفرصة لكى ننشر كراسة مستقلة تحتوى مناقشة لنظريات الاقتصاد السياسى التى تعـالج موضـوع الدولة. وبالرغم من ذلك، فالقارئ المهتم بهذا العلـم سـيجد الكثيـر مـن الإشارات والإحالات للنظريات العاملة فى حقل الاقتصاد السياسـي، التـى ساهمت فى تشكيل الإطار النظرى للكاتب، كما سيجد قائمـة طويلـة مـن المراجع فى نهاية الكتاب يستطيع بواسطتها الاستزادة من هذه النظريات.

لم يكن لهذه الرسالة ولهذا الكتاب أن يخرجا إلى النور بدون مسـاعدة العديد من الأشخاص. أشكال المساعدة متعددة. أتوجه بالشكر لكل من ساهم فى إثرائى بالنقاش، وهم بالترتيب الأبجدى ومع حفـظ الألقـاب: **ابرهـارد كينلي، أشرف راضي، آلان روسيللون، جان لوكا، حسن عامر، رودنـى ولسن، سلوى جمعة، سيباستيان جي، شريف يونس، عبد الحميـد عطـا، عبد الخالق فاروق، عبد الفتاح الجبالي، كليمنت هنري، طه عبد المطلب، محمد السيد سعيد، وهانى رسلان.**

---

[١] الرسالة بعنوان : rgent de l'Etat et politique: La sortie difficile de l'Etat rentier sous Moubarak.

كما أشكر **جيلان ألوم** المديرة السابقة لمركز السيداج (مركز الدرسات الاقتصادية والقانونية والاجتماعية) التى شجعتنى على الانضمام إلي فريق الباحثين المتعاونين مع هذا المركز، وهو الأمر الذى أتاح لى مناخاً علمياً سمح بعرض بعض نتائج الدراسة على باحثى المركز وتلقى انتقاداتهم عليها.

وأشكر كل من سهل لى مرحلة جمع المعلومات: من وزارة التخطيط **رأفت أبو سيف** و **مارى يوسف**، وكل العاملين بالتخطيط الإقليمى وخاصة **رفعت رفاعي**، وكل العاملين بمكتبة الوزارة وعلى رأسهم **نيرة عبد السلام**. ومن وزارة الإدارة المحلية أشكر **فوزى بسيونى** و**على سنجر**. ومن محافظة قنا **سلوى فاروق** و**سعيد سالم**.

كل الشكر مستحق أيضاً لصديقى **تامر مكرم** لمساعداته فى التحليل الإحصائي. كما أشكر أصدقائى **سهير فهمي**، **باتريك هيني**، **داليا شمس**، **نجاة بلحاتم**، **دينا حشمت**، **فيرونيك دانيس** لقيامهم بمراجعة النص الفرنسى وأيضاً لتشجيعهم لى فى مرحلة الكتابة. أتوجه بشكر وعرفان خاص لصديقى العزيز **باتريك هانى** الذى صاحبنى بالدعم طوال فترة الدكتوراه، بداية من التقديم فى المؤسسات الأكاديمية، ومروراً بإقامتى فى الخارج، ووصولاً إلى نصائحه القيمة ومراجعته للنص الفرنسي.

وأود أن أعبر عن امتنانى للدعم والتشجيع غير المحدود الذى قدمته صديقتى **مروة فاروق** وأيضاً على مساعدتها فيما يخص بيانات القضاء.

وأخيراً أتوجه بالشكر والعرفان لأبى وأمى اللذين لم يبخلا لا بالمساعدة المادية ولا بالدعم المعنوى طوال فترة الإعداد لرسالة الدكتوراه. لهما أهدى هذا الكتاب.

سامر سليمان
القاهرة ٢٠٠٥
samsol@aucegypt.edu

المحتويات

مقدمة

فى كتابه "مصر فى عهد مبارك"[1]، الصادر عام ١٩٨٩، جازف روبرت سبرينجبورج، الباحث فى السياسة المصرية، بتقديم بعض التنبؤات عن تحولات فى توجهات النظام السياسى المصري، الذى كان يتعرض فى نهاية الثمانينيات إلى أزمة مالية خانقة. فبتوقف مصر عن سداد ديونها الخارجية فى عام ١٩٨٩، وصلت الدولة عملياً إلى حالة الإفلاس. اعتقد سبرينجبورج أن هذه الأزمة ستؤدى إلى تغييرات مهمة فى البلاد. فالنظام السياسى يجب أن يتكيف مع تدهور موارده، ومن ثم يتعامل مع تناقص المستفيدين منه وبالتالى مع زيادة أعداد ونفوذ معارضيه. وقدم سبرينجبورج بعض السيناريوهات المحتملة للتحول السياسى فى مصر.. **السيناريو الأول** هو ديكتاتورية تتأسس على تحالف بين الجيش والرأسمالية، ديكتاتورية تحكم بقبضة من حديد فى السياسة وتطبق سياسات شديدة الليبرالية فى الاقتصاد. إنه السيناريو الذى ساد فى أمريكا اللاتينية فى السبعينيات والثمانينيات، والتى كانت دولها قد تعرضت، هى أيضاً، لأزمات مديونية عنيفة. **السيناريو الثانى** يشترك مع السابق فى التوجهات الاقتصادية وفى الميل الاستبدادي، ولكن الفارق يكمن فى أن النظام هنا سيتحالف مع الإسلاميين لإضفاء شرعية دينية على احتكاره للحكم، كما فعل جعفر النميرى فى السودان. ولكن الذى حدث كان **السيناريو الثالث**، والذى ذكره الباحث أيضاً، وهو أن يسعى النظام المصرى لتثبيت الأمر الواقع فى انتظار أن تتدفق الموارد من جديد. وهو ما حدث بالفعل حين قامت دبابات صدام حسين بعبور الحدود الكويتية فى أغسطس عام ١٩٩٠. فقد احتاج التحالف الدولى الذى تقوده الولايات المتحدة مشاركة مصر فى الحرب ضد العراق، ومن ثم وافق على أن يلغى أكثر من نصف ديون مصر الخارجية، وأن يضخ المعونات فى خزانة الدولة الخاوية. هكذا ارتخت الأزمة المالية للدولة، واستطاع النظام السياسى أن يواصل نجاحه فى عملية الضبط والسيطرة لسنوات أخرى.

لم يكن المحللون يتوقعون أن تحدث المعجزة بهذه السرعة. انظر على سبيل المثال: التحليل الذى قامت به وكالة رويتر[2] عن الأزمة الاقتصادية

بمصر فى عام ١٩٩٠. فقد أوردت الوكالة - على لسان اقتصادى مصرى - أنه فى كل مرة يتوصل فيها المحللون إلى أن الاقتصاد المصرى لا مخرج له من الأزمة، تحدث معجزة. وأضاف أنه لا يتصور معجزة أخرى هذه المرة. ولكن لم يكد يمضى أسبوعان على تصريحاته، حتى احتل صدام الكويت وبدأت الموارد الخارجية فى التدفق من جديد على الخزانة العامة. ولكن هذه الدفعة التى حصلت عليها الدولة فى أوائل التسعينيات خبت وضعفت فى أواسط هذا العقد، ومن ثم عادت الأزمة المالية من جديد فى أواخر التسعينيات. وحتى هذه اللحظة لم تحدث معجزة جديدة باستثناء تدفقات مالية محدودة دفعت بها الولايات المتحدة فى عام ٢٠٠٤ لتعويض مالية الدولة عن خسائرها من غزوها للعراق(٣).

حالة الرواج النسبى التى عرفتها الخزانة العامة فى بداية التسعينيات لم تكن إلا هدنة قصيرة فى مسلسل طويل من الأزمة. فالدولة المصرية تتعرض منذ منتصف الثمانينيات لأزمة مالية شديدة، من أهم أعراضها نسب مرتفعة من عجز الميزانية، وميل مزمن للاستدانة، سواء من الخارج أو من الداخل. إنها أعنف أزمة مالية تمر بها تلك الدولة التى أسسها محمد على، بعد أزمة المديونية التى عرفتها فى عهد الخديو إسماعيل، والتى انتهت بالتدخل الأجنبى ثم بالاحتلال البريطانى لمصر. الدولة المصرية عاجزة عن تعبئة وتوليد دخول تفى باحتياجاتها، كما أنها غير قادرة على تقليص نفقاتها بالقدر الذى يجعلها تتواءم مع التدهور فى إيراداتها. هذا العجز يعد أهم التحديات التى واجهها وما زال يواجهها النظام السياسى المصرى فى عهد مبارك. لم ينجح النظام فى حل أزمة الدولة المالية. لكنه نجح نسبياً فى التكيف مع تلك الأزمة، وفى تحقيق درجة مرتفعة من الاستقرار السياسي. هذا الكتاب يروى قصة نجاح نظام سياسى فى التكيف مع تناقص إيراداته بشكل حاد وسريع. لقد تسلم مبارك الحكم عندما كانت إيرادات الدولة تبلغ حوالى ٦٠ % من الناتج المحلى الإجمالي. وهو الآن يتعايش مع إيرادات تصل إلى نصف ما كان يحصل عليه فى بداية الثمانينات(٤). هذا النجاح فى تحقيق الاستقرار السياسى برغم الأزمة، كما سنرى فيما بعد، لا يعود فقط إلى قيام النظام السياسى بتضييق الحريات وباللجوء لاستخدام درجة أعلى من العنف (٥).

على أن استقرار النظام السياسى لمبارك برغم الأزمة المالية لا يجب أن يحجب التحولات السياسية التى تشهدها مصر بفعل هذه الأزمة وبفعل محاولات الخروج منها وإستراتيجيات التكيف معها. فى هذا الكتاب سنتتبع أسباب الأزمة المالية، وسنحلل محاولات النظام فى التكيف معها، كما سندرس آثارها على الدولة، وعلى علاقة الدولة بالمجتمع. سنحلل زيادة نصيب مؤسسات من الموارد العامة وتناقص نصيب مؤسسات أخرى. سنشرح كيف أدت الأزمة المالية إلى ظاهرة مركبة وهى زيادة النزعة المركزية للدولة مصحوبة بميل لتفتتها وانشطارها إلى جزر منعزلة. سنعالج انفجار "مسألة الجنوب" فى أوائل التسعينيات، حين اشتعل الصراع الدموى بين النظام والجماعات الإسلامية فى صعيد مصر، وسنبين ارتباط هذا الانفجار بالتوزيع الإقليمى للموارد العامة المتحيز ضد الصعيد. وسنوضح كيف ولماذا فشل النظام فى علاج هذا التحيز بالرغم من رغبته المعلنة فى ذلك. بالإضافة إلى ذلك، سنتوقف طويلاً عند محاولات النظام لزيادة إيرادات الدولة، وسنبين كيف فشلت تلك المحاولات واحدة تلو الأخرى، وكيف تقف طبيعة النظام السياسى عقبة أمام زيادة تلك الإيرادات. سنرصد ونحلل النتائج السياسية لتردى مالية الدولة، والتى من أهمها تنامى بؤر مستقلة من القوة الاقتصادية تواصل انتقالها إلى المجال السياسى والاستحواذ بشكل هادئ، ولكنه متواصل، على مراكز فى النظام السياسي.

دراسة فى الاقتصاد السياسي:

تندرج هذه الدراسة تحت علم الاقتصاد السياسي، ذلك العلم الذى يركز على العلاقة الوثيقة بين المجالين الاقتصادى والسياسى لتفسير التحولات فى كلا المجالين. وحقيقة أن الاقتصاد والسياسة لا ينفصلان لا يحتكرها هذا العلم. فالباحث فى علم الاقتصاد ليس بغافل، هو أيضاً، عن أن السياسة تؤثر فى الاقتصاد. ولكن العلوم الاقتصادية الحديثة قطعت شوطاً كبيراً فى مجال بناء النماذج الرياضية المركبة. وهذه النماذج تعتمد على ترقيم الظواهر، أى أنها تتعامل مع أرقام. وبما أن الظواهر السياسية يصعب تحويلها إلى أرقام إلا بكثير من التعسف، فإن البحث الاقتصادى يميل إلى إخراج المتغيرات السياسية من نموذجه. فهو يعتبرها متغيرات خارجية exogenous. لقد

قطع علم الاقتصاد شوطاً كبيراً فى الابتعاد عن السياسة، تلك السياسة التى كان على اتصال وثيق بها فى نشأته، الأمر الذى يتجلى فى أن علم الاقتصاد نفسه كان يسمى فى بداياته بعلم الاقتصاد السياسي. هذا هو الاسم الذى كان الكلاسيكيون، مثل أدم سميث، يطلقونه على ذلك العلم الذى يدرس نشاطات الإنتاج والتبادل.

ولكن فى عقد التسعينيات انطلقت جهود أكاديمية لإحياء فكرة الارتباط الوثيق بين الاقتصاد والسياسة[٦]. لقد عاد الاقتصاد السياسى إلى الكثير من الجامعات فى العالم، والتى لم تعد تكتفى بتدريس مواد تعالج ذلك الموضوع، ولكن أنشأت فى بعض الأحيان أقساماً تتخصص بالكامل فى دراسة هذا العلم. وهذا ما رأيناه أخيراً فى الجامعة الأمريكية بالقاهرة التى أسست تخصصاً للاقتصاد السياسى جنباً إلى جنب مع التخصص فى السياسة والاقتصاد. وتجلت عودة الاقتصاد السياسى أيضاً فى ظهور دوريات جديدة متخصصة فى ذلك العلم فى أمريكا الشمالية وأوروبا[٧]. ولكن يُلاحظ أن عودة علم الاقتصاد السياسى جاءت أساساً من باب العلوم السياسية، من باحثين فى العلوم السياسية اهتموا بدراسة أثر المتغيرات السياسية على التطور الاقتصادي. هكذا ظهر ما يسمى بالاقتصاد السياسى الجديد new political economy وهو لا يكتفى بدراسة أثار الاقتصاد على السياسية، ولكنه يدرس أيضاً تأثير الدولة ومؤسساتها على تطور النظم الاقتصادية وعلى نجاحاتها وإخفاقاتها.

صاحب إحياء علم الاقتصاد السياسى تزايد الاهتمام بالدولة. كان ذلك راجعاً إلى العديد من العوامل، لعل من أهمها نجاح التنمية الرأسمالية فى دول جنوب شرق آسيا. وهذه التنمية وإن كانت رأسمالية، فهى لم تتم بدون مشاركة، بل قل قيادة، من قبل الدولة. وقد أثار النجاح الآسيوى جدلاً واسعاً حول طبيعة الدولة فى دول جنوب شرق آسيا، والتى ذهب البعض إلى أنها تتميز بالقوة. وهذا أيضاً ما دفع بعض الباحثين لإجراء مقارنات بين جنوب شرق أسيا وكثير من بلدان أمريكا اللاتينية لتفسير نجاح آسيا وفشل أمريكا اللاتينية. وكان الجواب فى كثير من الأحيان، خاصة عند التيار الفيبرى الجديد[٨] new-weberian ، هو أن الدولة فى آسيا كانت قوية، فى حين أنها كانت ضعيفة ببلدان أمريكا اللاتينية. ليس المقصود بقوة الدولة هنا قدرتها على قمع معارضيها، ولكن مقدرتها على اختراق المجتمع وتغييره،

وكفاءتها فى صياغة سياسات تنموية رشيدة وتطبيقها بشكل صارم. لقد حاول ذلك التيار الفيبرى أن يصوغ بعض المؤشرات الكمية والكيفية لقياس قوة الدولة. المؤشرات الكمية تتضمن قدرة الدولة على تعبئة الموارد الاقتصادية، الأمر الذى يُستدل عليه ببعض النسب، ومنها نسبة الضرائب إلى الناتج المحلى الإجمالي. كما تتضمن قدرتها على تعبئة الموارد البشرية، وهو ما يُستدل عليه بمؤشرات مثل نسبة الأطفال والشباب المنخرطين فى التعليم. والمؤشرات الكيفية تتضمن ظواهر مثل التناغم والوحدة الداخلية للدولة (مستوى محدود من الصراع الداخلي)، "وقدرة الدولة على إعادة تنظيم المجتمع وصياغة حياته اليومية"، كما قال جول ميجدال[٩].

على أن هذه النظريات التى تتحدث عن قوة الدولة تعانى من مشكلة نظرية. فالمؤشرات التى تقدمها لقياس قوة الدولة تصبح فى كثير من الأحيان هى ذاتها المتغيرات التى تفسر تلك القوة. هكذا يصبح التناغم والوحدة الداخلية للدولة، على سبيل المثال، ليس فقط مؤشراً على قوة هذه المؤسسة، ولكن أيضاً عاملاً مفسراً لها. ولكن إذا كانت قوة الدولة ترجع إلى تواجد نخبة تكنقراطية تنموية بداخلها، وإذا كان ضعفها يعود إلى وجود انقسامات وصراعات بها، كما تقول هذه النظريات، فالسؤال الذى يطرح ذاته هو: من أين تأتى تلك النخبة التنموية ؟ وما العوامل التى تحدد درجة التناغم أو الصراع الداخلى بالدولة ؟ لقد سقطت تلك النظريات أحياناً فى التفسيرات الدائرية، فهى تفسر الدولة بالدولة. وبهذا تكون الدولة القوية قوية لأنها قوية. الخروج من تلك التفسيرات الدائرية يتطلب أن نفسر الدولة إما بتاريخها، أو بعلاقتها بالمجتمع الذى تقوم عليه وتدخل فى علاقات معه. فالدولة ليست جهازاً قائماً فى الفراغ، ولكنها مؤسسة تقوم على المجتمع وفى المجتمع. والنظام السياسى يمكن أن يقوم على العنف والإرهاب، ولكنه يحتاج فى نفس الوقت لتأييد بعض الفئات الاجتماعية، حتى ولو كان تأييداً سلبياً.

لقد انطلق منظرو أطروحة الدولة القوية من فكرة أن نجاح التنمية الاقتصادية ليس له علاقة بطبيعة الدولة (ما إذا كانت ديمقراطية)، ولكن له علاقة بدرجة قوتها. فهم لاحظوا أن التنمية الاقتصادية الرأسمالية نجحت فى بلاد تحكمها نظم مستبدة. ولهذا فهم لم يعطوا اهتماماً كبيراً لطبيعة النظام السياسى الحاكم فى تفسير نجاح التنمية وفشلها. وكان ذلك خطأً

كبيراً. من الصحيح أن نجاح التنمية الرأسمالية لا علاقة له بكـون النظـام الحاكم يتسم بالديمقراطية أو بالاستبداد. فهناك تجارب تنموية ناجحة فى ظل الديمقراطية، وأخرى نجحت فى ظل الاستبداد. علـى أن طبيعـة النظـام السياسى لا تتحدد فقط بمدى ديمقراطيته، ولكن أيضاً بعلاقته بالمجتمع، أى بالتحالف الاجتماعى الذى تقوم عليه هذه النظم. فأعتى الـنظم الاسـتبدادية تحتاج لبعض التأييد، إذا كان لها أن تحقق أى أهداف اقتصادية واجتماعية.

كانت أهم الفرضـيات التى خرج بها كاتب هذه السطور مـن مرحلـة الإعداد النظرى للرسالة، والذى يسبق القيام بالبحث، هى الفرضية الآتيـة : إن قوة الدولة تأتى من قوة التحالف الاجتماعى الحـاكم والـذى يصـوغه وينظمه النظام السياسي. هذا التحالف هو الذى يسمح للنظم السياسـية بـأن تنجز التغييرات المؤسسية اللازمة لعملية التنمية الرأسـمالية. أتـت هـذه الفرضية من المشاهدة التى لفتت نظر الباحث وهى أن نجاح تجارب التنمية الرأسمالية فى العالم الثالث حدثت فى بلدان عرفت فيمـا سـبق اسـتقطاباً اجتماعياً شديداً وصل إلى حالة التفجر. إن النظم الاستبدادية فى حالة الدول الآسيوية أو فى حالة شيلى جاءت إلى الحكم بعد صراع اجتماعى محتدم تم حله بالسلاح. لقد عرفت معظم هذه البلدان حركـات يسـارية (شـيلي) أو شيوعية (اندونيسيا مثلاً) شديدة البأس، استطاعت أن تصـل بالفعـل إلـى السلطة أو كانت قاب قوسين أو أدنى من الوصـول إليهـا. لـذلك وصـل الصراع الاجتماعى إلى أشده مما أدى إلى تراص المجتمع فى معسـكرين كبيرين وحسم المسألة بالسلاح وهزيمة ساحقة لأحد المعسكرين، الأمر الذى فتح الطريق لتطبيق عملية تنمية رأسمالية عنيفة بالحديد والنار.

إذن فديكتاتوريات الدول الآسيوية، برغم استبدادها، كانت لها أرضـية اجتماعية تتمثل فى تحالف اجتماعى شديد الصلابة بين الفئـات الرأسـمالية وبعض قطاعات الطبقة الوسطى، يتأسس على حالـة ذعـر مـن البـديل الشيوعى أو اليسارى، مما دعم جهود النظم فى تطبيق تغييـرات مؤسسـية راديكالية. والحقيقة أن التحالف الاجتماعى الصلب هو الشرط الضـرورى للقيام بعملية إصلاح مؤسسي، لأن هذا الإصلاح يفضى حتماً إلى الإضرار بمصالح بعض قطاعات المجتمع، مما يؤدى إلى نمو العداء للنظام من جانب الذين يخسرون مواقع أو مكاسب. ولا يستطيع النظام فى هذه الحالة فـرض التغيير إلا إذا كانت مدعوماً من تحالف اجتماعى يستند عليه فى انقضاضـه

اليومى على مؤسسات الدولة لإعادة صياغتها. إذن فالبلدان التى نجحت فى التنمية الاقتصادية الرأسمالية كانت بها فيما سبق حركات قوية معادية للرأسمالية، يسارية أو شيوعية. كأننا نقول هنا: إن البلاد التى نجحت فيها الفكرة الشيوعية هى التى نجحت فيها الرأسمالية فيما بعد. وأن البلاد التى فشلت، كان فشلها فى الشيوعية وفى الرأسمالية على السواء. أى إن الاستقطاب مهم جداً فى تشكل الدولة القوية.

لم تأخذ مسألة الاستقطاب الاجتماعى حظاً من الاهتمام فى تفسر نجاح التنمية الرأسمالية، ربما بسبب التركيز الشديد على مسألة الاستقطاب فى النظام الدولي، أى الحرب الباردة، التى جعلت الولايات المتحدة تهرع لدفع التنمية الرأسمالية فى منطقة جنوب شرق آسيا وأمريكا اللاتينية، وهى مناطق كانت تشهد مد يسارى هائل فى الخمسينيات والستينيات من القرن الماضي. لقد بالغ البعض فى أهمية العامل الخارجي فى تفسير نجاح التنمية الرأسمالية فى آسيا وفى شيلي. فالمعونات الخارجية لا يمكن أن تعوض غياب سياسات داخلية تؤسس الشروط اللازمة للتنمية الرأسمالية. والدليل على ذلك هو مصر التى تحتل المركز الثانى فى العالم منذ ثلاثين سنة فى حجم المساعدات الخارجية التى تحصل عليها من الولايات المتحدة، دون أن يؤدى ذلك إلى أى نجاح للتنمية الرأسمالية.

بعكس دول جنوب شرق آسيا، تمثل مصر حالة من ضعف الاستقطاب والصراع الاجتماعي. فوصول الضباط الأحرار إلى السلطة فى عام ١٩٥٢ أنهى مرحلة نشطة من الصراع الاجتماعى والسياسي. فلم تقتصر التأميمات التى قام بها النظام الجديد على الأصول والممتلكات، ولكن سبقها أيضاً حركة تأميم للأحزاب والنقابات والجمعيات، أى تأميم للصراع الاجتماعى والسياسي. لقد قضى النظام الناصرى على التمثيل المستقل للفئات الاجتماعية، وأصبح هو الممثل لكل فئات المجتمع باستثناء "الرجعية". وبهذا انتهى المجال السياسى المصري، بوصفه الساحة التى تلتقى فيها المصالح الاجتماعية المتعارضة. الحالة المصرية إذن تمثل نموذجًا مختلفاً عن الدول التى نجحت فى التنمية الرأسمالية باعتبار أن الديكتاتورية العسكرية التى شهدتها فى الخمسينيات جاءت مبكرة عن الحالات الأخرى والتى وصلت فيها النظم العسكرية إلى الحكم بعد احتدام الصراع الاجتماعى والسياسى وانقسام المجتمع بشكل جعل تلك النظم فى علاقة وثيقة وعضوية مع فئات

اجتماعية، وهو الشيء الذى لم يعرفه النظام الناصرى الذى كان يتمتع باستقلالية كبيرة عن المجتمع.

كان الباحث يعتقد أن المقارنة بين الحالة المصرية من جانب والحالة الكورية من جانب آخر يمكن أن تقدم إسهاماً فى نظرية الدولة، خاصة فى قضية علاقة الدولة بالتنمية الرأسمالية. فالإسهامات الأخيرة فى نظرية الدولة ارتكزت بالأساس على إقليم واحد وهو جنوب شرق آسيا، وهو الأمر الذى يحد من القدرة التفسيرية لتلك الإسهامات. وقد اعتقدنا أن المقارنة بين كوريا، كنموذج للدولة الناجحة، ومصر، كنموذج للدولة الفاشلة، يمكن أن يدفع بنظرية الدولة خطوة للأمام. وقد حاول الباحث بالفعل أن يستقر فى كوريا لمدة عام أو عامين من أجل التعرف على هذا المجتمع. فالقراءة عن بلد ما لا يمكن أن تغنى عن المعرفة المباشرة به. ولكن لم يستطع الباحث أن يحصل على المنحة المطلوبة لذلك، ومن ثم كان عليه أن يكتفى بدراسة حالة مصر. هذه الدراسة تنتمى إذن إلى دراسة الحالة. وهى بذلك لا تستطيع أن تصل إلى أحكام ذات طابع شمولى أو عمومى كما تفعل الدراسات المقارنة. لأننا هنا بصدد تحليل حالة واحدة.

هذا البحث لن ينتهى إلى قوانين عامة للأسس التى تقوم عليها الدولة القوية. ولكنه سيرصد ويحلل تنامى ضعف الدولة المصرية فى الربع قرن الأخير، وسيفسر ذلك الضعف جزئياً بمتغيرات تتعلق باحتياجات النظام السياسى المصرى ومحاولاته فى الاستمرار والتجدد. يصل البحث إلى ذلك التفسير بناءً على دراسة تطور مالية الدولة المصرية. نحن نتخذ إذن من السياسة المالية للدولة نافذة ننظر من خلالها على أداء تلك الدولة كما على معضلاتها. وقد اختار الباحث أن تكون مالية الدولة المصرية هى النافذة التى ينظر منها على تلك الدولة لعديد من الأسباب.

أهمية مالية الدولة :

فى سياق مرحلة قراءة الأدبيات المتعلقة بالدولة تعرف الباحث على بعض الكتابات التى أوصلته إلى قناعة أن الموارد العامة هى أهم المداخل لدراسة الدولة. لن نناقش هذه الكتابات بالتفصيل ولكن سنشير إلى أهم إسهاماتها. على رأسها يأتى مقال مكتوب سنة ١٩١٨ نشره جوزيف

شومبيتر[١٠]، أحد علماء الاقتصاد الكلاسيكيين، ودعا فيه إلى تأسيس حقل جديد فى العلوم الاجتماعية يسمى "علم الاجتماع المالي" fiscal sociology، تكون وظيفته دراسة العلاقات التبادلية بين المجتمع ومالية الدولة. فهو قد لاحظ أن إنفاق الدولة يمارس تأثيراً عظيماً على ثقافة المجتمع وعلى بناه الاجتماعية. ولكن هذا المقال لم يحصل على ما يستحقه من اهتمام، وظل اسم شومبيتر مرتبطاً فقط بنظريته عن "المنظم" entrepreneur.

فى نفس الوقت تعرف الباحث على كتاب جيمس أوكنور[١١] the Fiscal crisis of the capitalist state (الأزمة المالية للدولة الرأسمالية)، الذى يطرح نظرية عامة تقول إن العجز فى ميزانية هذه الدولة ليس ظاهرة عرضية، ولكنه ينبع من طبيعتها نفسها، التى تجعل نفقاتها تميل للزيادة عن إيراداتها. فهذه الدولة يجب أن تؤدى وظيفتين بكفاءة.. **الأولى** توفير المناخ المناسب والتربة الصالحة لنمو وازدهار الرأسمالية الخاصة. ويتحقق ذلك عن طريق مشروعاتها فى البنية الأساسية، مثل تخطيط وإنشاء المدن الصناعية. **الوظيفة الثانية** هى إضفاء الشرعية على النظام الاجتماعى فى البلد بواسطة إعادة توزيع الدخل لصالح الطبقات العاملة. ويتحقق ذلك بالتوسع فى التعليم المجاني، فى التأمين الصحى وفى إعانة العاطلين، إلخ. ومشكلة الدولة الرأسمالية، وفقاً لأوكنور، تكمن فى أن زيادة التشابك والترابط وتقسيم العمل فى العملية الإنتاجية الرأسمالية يؤدى إلى زيادة الحاجة للمشروعات التى تخدم الطبقة الرأسمالية ككل، والتى تكون موكولة للدولة. وهذا ما يضغط عليها لزيادة نفقاتها. فى الوقت نفسه فإن تطور الرأسمالية يؤدى إلى زيادة تناقضاتها واتساع دائرة معارضيها، الأمر الذى لابد وأن يدفع الدولة للقيام بالمزيد من النفقات الاجتماعية. تميل نفقات الدولة الرأسمالية إذن ميلاً لا نهائياً نحو الزيادة فى الوقت الذى تكون فيه إيراداتها محدودة بقدراتها على اقتطاع الضرائب من الرأسمالية، تلك الرأسمالية المأزومة والتى تميل معدلات ربحيتها للتدهور. هذه النظرية تتأسس إذن على قانون ميل معدل الربح الرأسمالى للتناقص، وهو قانون حاول بعض الماركسيين التأكيد على أنه قانون عام للرأسمالية وعلى قدرته فى تفسير تطورها. لذلك كان من الطبيعى أن يستنتج أوكنور أن الأزمة المالية للدولة الرأسمالية ليس لها حل، وأنها ستفضى فى النهاية إلى انهيار

هذه الدولة. لقد صاغ أوكنور نظريته فى السبعينيات، عندما بدأت ميزانيات معظم الدول الصناعية فى المعاناة من عجز كبير بعد أن عرفت مرحلة طويلة من التوازن بعد نهاية الحرب العالمية الثانية.

بالإضافة إلى ذلك فقد تعرف الباحث على مساهمة تيار الاختيار الرشيد rational choice في موضوع الدولة والموارد العامة، خاصة فى كتاب مارجريت ليفي[١٢] "Of rule and revenue" "الحكم والإيرادات" والتى تؤكد فيه على نهم كل الحكام فى اقتطاع الموارد من المجتمع، وعلى الطابع اللامتناهى لذلك النهم الذى لا يوقفه إلا قدراتهم المحدودة فى فرض الضرائب على المجتمع وفى تحصيلها، كما يوقفه معارضة المجتمع لذلك. فالحاكم فى هذا النموذج إنسان رشيد يحاول تعظيم مصالحه. كما تعرف الباحث أيضاً على أطروحات جيمس بوشانان[١٣] الذى حاول تفسير الأزمات المالية للدول بطبيعة النظم الديمقراطية التى يحاول فيها السياسيون اصطياد أصوات الناخبين عن طريق زيادة الإنفاق العام وتخفيض أسعار الضرائب.

علاوة على ذلك كان لقراءات الباحث فى أدبيات المدرسة المؤسسية-التاريخية الجديدة[١٤] new historical institutionalism - دور فى تطوير الإطار النظرى للدراسة. كما يتضح من اسمها، هذه المدرسة تعطى أهمية خاصة لدراسة مؤسسات الدولة. فبخلاف مدرسة الاختيار الرشيد التى تركز على الحاكم لتفسير السياسات العامة، تميل هذه المدرسة إلى دراسة المؤسسات بقوانينها الرسمية وغير الرسمية وبتقاليدها المؤسسية التى تشكل الإطار الذى يتحرك فيه الحكام. لقد أنتجت هذه المدرسة العديد من الدراسات التى توضح كيف تمثل المؤسسات قيوداً على الحكام. فصانع القرار محكوم بقدرات أجهزة الدولة، بقوانينها وبلوائحها التى تتصف باستمرارية تصمد فى بعض الأحيان أمام التغير فى الحكومات.

الأهمية الاستثنائية لمالية الدولة الريعية :

إذا كانت لمالية الدولة أهمية كبيرة فى فهم المجتمعات الإنسانية بشكل عام، فإن هذه الأهمية تزيد فى حالة الدول الريعية. مفهوم الدولة الريعية طرحه حازم الببلاوى وجياكومو لوتشيانى[١٥] لوصف تلك الدول التى تستمد جانباً كبيراً من إيراداتها من الريع. يتبنى الببلاوى تعريف الريع الذى قدمه

أدم مارشال، باعتباره هبة من الطبيعة[١٦] كالبترول مثلاً. فالبلاد النفطية تحصل على الجانب الأكبر من دخولها من مصدر طبيعي لم يكن لها دور في تواجده بها. وبهذا فإن إنتاج الثروة في هذه المجتمعات تقوم به نسبة محدودة من مواطنيها.. حوالى ٢ % إلى ٣ % من السكان يعملون في قطاع ينتج حوالى ٨٠ % من الناتج المحلي الإجمالي. أما بقية السكان فتقتصر نشاطاتهم الاقتصادية على توزيع واستهلاك الريع.

وقد لاحظ بعض علماء الاقتصاد السياسى أن الطبيعة الريعية لدولة ما تؤدى إلى ميل نظامها السياسى نحو الاستبداد والتسلط، مثلما هو الحال في البلدان العربية. [١٧]، فحصول الدولة على إيرادات هائلة من البترول مثلاً يجعلها لا تحتاج إلى مواطنيها لتمويل نشاطاتها. أما الدولة غير الريعية فهى مضطرة إلى طلب العون من المجتمع فى شكل ضرائب، حتى تستطيع القيام بوظائفها. وتلك الضرائب التى يدفعها لها السكان تجعلها فى موقف المساءلة أمامهم. لأن المواطن حين يضحى ببعض أمواله لسلطة ما، فهو يتوقع منها بعض الخدمات مقابل هذه الضرائب. لذلك فالمواطن دافع الضرائب يميل لأن يكون صعب المراس أمام الدولة. أما مواطن الدولة الريعية فهو ليس مطالباً بأن يدفع للدولة أى شيء. بل إن الدولة نفسها هى التى تدفع له، سواء فى شكل أجور ومعاشات أو فى شكل منح وإعانات. وهى بذلك تصبح دولة رعوية، ترعى سكانها كما يرعي الراعى خرافه. ومن هنا يصبح مواطن هذه الدولة تابعاً للسلطة، وميالاً للخضوع لها. سنعود إلى تلك الفكرة فى الفصل الأخير الذى نناقش فيه قضية الديمقراطية فى مصر. يكفينا أن نشير إلى أن بعض علماء الاقتصاد السياسى ينظرون إلى كثرة الموارد الريعية التى تأتى لدولة ما نظرة سلبية، لأنها وفقاً لهم تؤدى إلى استبداد السلطة السياسية.

والحقيقة أن تلك النظرة السلبية لتأثيرات الموارد الريعية لا تقتصر على الاقتصاد السياسي. هناك تيار فى علم الاقتصاد ينظر هو أيضاً للموارد الريعية نظرة سلبية. لقد ظهرت وشاعت نظرية "لعنة الموارد" التى صاغها ريتشارد أوتي[١٨]، والتى ترى أن كثرة الموارد الطبيعية فى بلد ما يضر بتنميته الاقتصادية. فهو قد لاحظ أن متوسط معدل النمو الاقتصادى السنوى فى البلدان النامية التى تحظى بكثير من الموارد الطبيعية بين عامى ١٩٧٥ و١٩٩٧ كان ٢،٦ %، بينما كان المعدل ٤،١ % فى البلدان النامية الفقيرة

من حيث الموارد الطبيعية. بالإضافة إلى ذلك فقد شاعت نظرية أخرى تسمى "بالمرض الهولندي" Dutch disease التى صاغها برونو وساكس[١٩]. وسميت كذلك لأن بعض علماء الاقتصاد لاحظوا أن تدفق الموارد على الاقتصاد الهولندى من اكتشافات الغاز الطبيعي خلال الستينيات قد أضر كثيراً بالصناعة هناك. المرض الهولندى إذن هو تدهور القطاع الصناعى فى الدول التى تظهر بها موارد طبيعية بكثرة.

مصر: نموذج للدولة الريعية :

لم يغفل قطاع من الاقتصاديين المصريين عن التفاعل مع هذه النظريات سالفة الذكر، وعن دراسة ظاهرة الدخول الريعية أو الدخول الخارجية. فالاقتصاد المصرى شهد منذ السبعينيات تدفق العديد من الموارد الخارجية أو الريعية مثل المعونات الخارجية وتحويلات العاملين فى الخارج، إلخ. كان من أهم هؤلاء الاقتصاديين جلال أمين[٢٠]، الذى يعتقد أن الدخول الريعية هى المحرك الأساسى للاقتصاد المصرى منذ منتصف السبعينيات. فالاقتصاد المصرى عندما ينمو، فهو ينمو بفضل الدخول الريعية، مثل البترول وقناة السويس وتحويلات العاملين فى الخارج. وهو عندما تتدهور معدلات نموه، فإن ذلك يكون بفعل جفاف تلك الموارد. ويظل موضوع الريع جاذباً لاهتمام الاقتصاديين الدارسين للاقتصاد المصري. وهو ما نراه فى رسالة دكتوراه حديثة أعدتها الفرنسية هيلين كوتونيه[٢١] التى أوضحت تأثير الموارد الريعية السلبى على الصناعة المصرية. وهو ما نراه أيضًا فى رسالة مواطنتها مارى فرانس فيرنييه[٢٢] التى طبقت فيها نظرية "المرض الهولندي" على الحالة المصرية.

دراستنا للحالة المصرية تعالج ظاهرة الموارد الريعية من منظور مختلف عما قام به الاقتصاديون. فهى تبحث فى موضوع الريع من منظور الاقتصاد السياسي. أى أنها تحاول دراسة أثار انخفاض الإيرادات الريعية ليس على الاقتصاد المصرى، ولكن على الدولة وعلى السياسة. كما أنها تحلل استراتيجيات النظام السياسى وتكتيكات مؤسسات الدولة لتنمية الإيرادات وللتكيف مع تدهور معدلاتها. فلنتذكر أن دراستنا هذه تركز على موارد الدولة وليس على موارد المجتمع. لذلك فهى تفصل بين الإيرادات

الريعية التى تحصل عليها الدولة وتلك الإيرادات التى تذهب للمجتمع. فبعض الإيرادات الريعية التى تحدث عنها الاقتصاديون المصريون كانت تحويلات العاملين المصريين فى الخارج. وقد عدّوها ريعية لأنها دخول لا تأتى من نشاط إنتاجى داخل البلاد، ولأنها لا تساهم فى قيام نشاطات إنتاجية. ولكن هذه الدخول لا تدخل خزانة الدولة. لذلك فهى تخرج عن إطار موارد الدولة الريعية التى سندرس تدهورها فى السنوات الأخيرة. وبهذا المعنى فإن الريع الذى تحصل عليه الدولة المصرية يتشكل من إيرادات البترول وقناة السويس والمساعدات الخارجية. نحن نتكلم إذن عن إيرادات عامة غير ضريبية لا تأتى من استقطاع دخول السكان، ولكن تأتى كهبة من السماء.

وكون هذه المصادر هبة من السماء لا ينفى أن بعض الأيادى قد عملت حتى تؤتى تلك المصادر إيراداتها. فالبترول يحتاج للعمل لإستخراجه وتحويله إلى الشكل الذى يصل به للمستهلك. وقناة السويس احتاجت أيضاً إلى مئات الآلاف من الأيادى لكى تحفرها، كما لا تزال تحتاج إلى العمل من أجل تدوير حركة النقل بها. حتى المساعدات الخارجية التى تأتي لمصر بسبب موقعها الجغرافى وأهميتها الاستراتيجية، فهى تكون جزئياً ثمرة للعمل، سواء عمل مباشر مثل نشاط النظام السياسى فى إقناع الدول الأجنبية بأهمية مصر الاستراتيجية والسعى الدءوب لطلب المعونات فى مقابل التواؤم مع مصالح الدول الكبرى فى المنطقة، أو عمل غير مباشر مثل نشاط أجيال من المثقفين والفنانين المصريين الذى مارسوا تأثيراً فكرياً كبيراً على العالم العربي، وبذلك أصبح بلدهم ذا أهمية استراتيجية فى المنطقة، الأمر الذى يعطى للنظام السياسى القابض على الأمور فى القاهرة الأرضية لكى يطالب بنصيب مهم من المساعدات الخارجية التى تقدمها الدول الصناعية. ولكن بالرغم من أن هذه المصادر تحتاج إلى العمل لكى تعطى عوائدها، إلا أنها تتميز بمحدودية أعداد العاملين بها بالنسبة لإيراداتها الكبيرة. بالإضافة إلى ذلك فإنها تتميز بسهولة الإيرادات، بخلاف الضرائب التى تحتاج إلى جهاز متطور لتحصيلها كما تتطلب إقناع السكان أو قصرهم على الخضوع لها. سنرى فى الفصول القادمة كيف يؤدى تناقص الإيرادات الريعية واعتماد الدولة المصرية أكثر فأكثر على الضرائب إلى إعادة صياغة العلاقة بين الدولة والمجتمع. هذه الدراسة هى محاولة لرصد

وتحليل أفول الدولة الريعية فى مصر، تلك العملية التى ما تزال تسير على قدم وساق والتى يعتقد كاتب هذه السطور أنها من أهم المتغيرات البنيوية التى ستصوغ التحول السياسى الذى تشهده مصر الآن، والذى ستشهده أكثر فى السنوات القادمة.

تحديد مفهوم السلطة السياسية : الدولة أم النظام السياسى :

هناك خلاف فى العلوم الاجتماعية والسياسية على المفهوم الأفضل لتحليل السلطة السياسية. من الذى يحكم المجتمع؟ هل هى الدولة، أم الحكومة، أم الحكام ؟ ليس هذا اختلافاً اصطلاحياً شكلياً، ولكنه يعبر عن اختلاف فى التصور الفلسفى للسلطة السياسية. التيار البنيوى يتحدث عن الدولة state ولا يعير للحكام أهمية تذكر. فأهواء وميول الحكام ليست لها أهمية كبيرة فى تقرير الأمور. انظر على سبيل المثال إلى أحد أكثر الصياغات البنيوية راديكالية والتى قدمها نيكوس بولانتزاس(٢٣). فالدولة وفقاً له تضطلع أساساً بوظيفة تحقيق الاستقرار فى المجتمع لصالح الطبقة الرأسمالية المالكة. لذلك فهى تصوغ سياساتها لخدمة المصالح طويلة الأجل لتلك الطبقة. فالعلاقة بين الرأسمالية والدولة هنا علاقة موضوعية. الرأسمالية لا تحتاج كثيراً لإقامة علاقات مباشرة مع موظفى الدولة، كما أنها لا تحتاج أن تضع بعض أبنائها على رأس السلطة التنفيذية لكى تضمن خروج سياسات مفيدة لها من قبل هذه السلطة. فالدولة مضطرة للحفاظ على مصالح الرأسمالية لأن وظيفتها الأساسية هى تحقيق الاستقرار للبنية الاجتماعية التى تكون فيها الطبقة الرأسمالية هى الطبقة المسيطرة.

يقف تيار الاختيار الرشيد rational choice على النقيض من التيار البنيوي. فالسلطة السياسية بالنسبة له تتجسد فى الحاكم أو الحكام rulers المدفوعين بمصالحهم الذاتية. فالحاكم هنا فرد رشيد يحاول تعظيم مصالحه الخاصة. وهذا الفرد المدفوع بمصالح شخصية يمثل، بالنسبة لهذا التيار، نقطة البداية الصحيحة لدراسة السلطة السياسية. هكذا نرى أنه بينما يركز التيار البنيوى على الطابع الموضوعى غير الشخصى للسلطة، فإن تيار الاختيار الرشيد يركز على الطابع الشخصى والفردى لهذه السلطة. هناك تيارات أخرى تقف موقفاً وسطياً بين التيار البنيوى وتيار الاختيار الرشيد عن طريق استخدام مفهوم النظام السياسى regime أو مفهوم الحكومة.

هذه الدراسة تستخدم مفهومي الدولة والنظام السياسي معاً. الدولة هي مجموع المؤسسات العامة، بهياكلها التنظيمية، بقوانينها، بلوائحها، بقواعدها الرسمية وغير الرسمية. وهي بذلك كيان له استمرارية تتخطى الأفراد، بل وتتخطى النظم السياسية. أما النظام السياسي فهو تنظيم الأفراد الذي يقود الدولة. بهذا المعنى فإن الدولة مفهوم أوسع من النظام السياسي. هكذا حينما يتحدث الباحث في هذا الكتاب عن النظام فهو يقصد رئيس الجمهورية، مجلس الوزراء وكبار الموظفين العموميين الذين يقومون بقيادة وتوجيه أجهزة ومؤسسات الدولة المختلفة. مفهوم النظام إذن يشير إلى أفراد، إلى بشر من لحم ودم. ولهذا يمكن لنا أن نتحدث عن النظام بوصفه فاعلاً، يفكر ويخطط وينفذ. أما الدولة فهي ليست فاعلاً كما أنها ليست كياناً موحداً. الدولة هي حاصل جمع مؤسسات متنافرة ومتصارعة. وبهذا المعنى فإن النظام السياسي هو الفاعل المفترض فيه أن يحد من ذلك التنافر والذي يحقق التنسيق بين هذه المؤسسات من أجل القيام بالأهداف التي يختارها.

استخدام المفهومين كليهما في ذات الوقت له أهمية تحليلية فائقة.. فاستخدام مفهوم الدولة وحده يؤدي غالباً إلى الحديث عن كائن خرافي، له وجود واستمرارية لا تاريخية. هذا ما نراه كثيراً في بعض التحليلات للدولة المصرية والتي تعطي لها طبيعية سرمدية (مثل المركزية) ترجع إلى عهد محمد علي، بل وإلى عهد مينا في بعض الأحيان. واستخدام مفهوم النظام وحده قد يغفل حقيقة أن أية مجموعة حاكمة عندما تصل للسلطة تجد في انتظارها مؤسسات عامة لها تراث وقوانين وأعراف. وهذا التراث يتفاعل مع النظام السياسي الجديد، فهو باستطاعته أن يسمح بتحقيق بعض الأهداف، كما بإمكانه أن يعوق أهدافاً أخرى. لهذا فإن أحد أهم الأشياء التي من المفترض أن يقوم بها أي نظام سياسي جديد هي إجراء تعديلات على الدولة حتى تنجح في الاستجابة لمشروعات هذا النظام. هذا التمييز الذي نقيمه بين الدولة والنظام السياسي هو تمييز تحليلي سياسي، لا يطابق المفهوم القانوني للدولة وللسلطة السياسية.

على أننا في بعض الأحيان سنلجأ إلى استخدام مفهوم الحكومة كما هو مستخدم في المفردات السياسية الرسمية المصرية لوصف مجلس الوزراء. سنستخدم هذا المفهوم عندما نتحدث عن الفاعل الذي يقرر السياسات

الاقتصادية غير الاستراتيجية، لأنه وكما هو معلوم، فإن الإدارة اليومية للسياسية الاقتصادية المصرية تقوم بها الحكومة.

مصر: نظام استبدادى ودولة رعوية

لعله من المفيد فى هذه المقدمة، وقبل الدخول فى فصول الدراسة، أن نطرح المفهوم الذى نتبناه عن النظام السياسي المصري فى عهد مبارك. أهم خاصية تميز هذا النظام هو كونه نظاماً تسلطياً أو استبدادياً يفتقد للديمقراطية authoritarian regime. نتبنى هنا تعريف الديمقراطية الذى يقدمه هوبر وروشماير(٢٤). **الديمقراطية تحتوى على ثلاثة عناصر: أولاً** انتخاب الشعب بشكل دورى وعادل لممثلين له. **ثانياً** خضوع جهاز الدولة لرقابة النواب المنتخبين. **ثالثاً**، تمتع الناس بحرية التعبير والتنظيم. وبتطبيق هذا التعريف على الحالة المصرية يتضح أن النظام هنا يتميز بالاستبداد. صحيح هناك انتخابات دورية، لكنها تتميز بقدر عال من التزوير أو بتدخل أجهزة الدولة لنصرة مشرحين على حساب منافسيهم. بالنسبة لحرية التعبير، فهى محدودة وبالنسبة لحرية التنظيم فهى شبه معدومة. أضف إلى ذلك أن جهاز الدولة لا يخضع لسلطة النواب المنتخبين، بل يخضع لرئيس الجمهورية الذى يتمتع بصلاحيات شبه مطلقة. يقوم النظام الاستبدادى المصرى على آليات عنيفة تارة وآليات ناعمة تارة أخرى فى احتكاره للحكم. لقد درجت بعض الكتابات فى السبعينيات والثمانينيات على وصف النظام المصرى بأنه نظام من نوع الديمقراطية المحدودة limited democracy أو فى مرحلة تحول transition من الاستبداد إلى الديمقراطية. ولما كانت مرحلة "التحول" قد طالت بدون أية أفق على نهايتها، ولما مالت الطبيعة الاستبدادية للنظام فى الزيادة خلال التسعينيات(٢٥)، وبذلك أكلت ما تبقى مما سمى بـ"الديمقراطية المحدودة"، لذلك يكون من الأصوب النظر إلى النظام المصرى الحالى بوصفه نظاماً استبدادياً.

هذا النظام السياسى الاستبدادى هو الامتداد الطبيعى للنظام الذى أسسه الضباط الأحرار منذ عام ١٩٥٢. لقد اختار عبد الناصر السادات واختار السادات مبارك. وفى الحالتين كان الخليفة المختار هو من استمر فى الحكم.

وفى الحالتين لم يأت الخليفة بانقلاب عسكرى أو انقلاب دستوري. هذا الانتقال الهادئ والسلمى للسلطة يشى بأن نظام ١٩٥٢ لم يتغير وإن كانت قد شابته بعض التحولات. صحيح أن السادات قد انقلب على كثير من سياسات عبد الناصر، وأن مبارك قد كبح الساداتية والساداتيين بعد وصوله إلى السلطة، ولكن هذا النوع من التحولات يحدث فى كل النظم الاستبدادية مع انتقال السلطة من حاكم إلى آخر. انظر إلى الاتحاد السوفييتى وكيف انقلب خروشوف على سياسات ستالين. انظر إلى الجزائر وكيف انقلب الشاذلى بن جديد على كثير من سياسات هوارى بومدين. إن الاختلاف بين سياسات الرؤساء المتعاقبين على رأس النظم الاستبدادية يرجع إلى عدة عوامل، منها اختلاف طبيعة وميول كل رئيس، ومنها التغيرات التى تلحق بالمجموعة الحاكمة نفسها، ومنها أيضاً التحول فى البيئة الداخلية والخارجية المحيطة بالنظام الاستبدادي. وبالرغم من التحولات فى السياسة الاقتصادية وفى السياسة الخارجية للنظام من عبد الناصر للسادات، ومن السادات لمبارك، ظلت بعض "الثوابت" للنظام المصرى قائمة وعلى رأسها الطبيعة الاستبدادية. وقد كان الميل الاستبدادى يقل مع قدوم الرئيس الجديد، ولكنه سرعان ما كان يزيد من جديد.

بالإضافة إلى ذلك، فإن أهم "الثوابت" التى قاومت الزمن خلال حكم الرؤساء الثلاثة كانت الدولةَ الرعوية التى أرسى قواعدها جمال عبد الناصر واستمرت فى عهدى السادات ومبارك. المقصود بالدولة الرعوية هنا هى تلك الدولة التى تتحكم فى موارد كثيرة تستطيع بواسطتها أن توزع الكثير من العطايا على بعض القطاعات النشطة من السكان، وهى بذلك تنجح فى احتوائهم وتدجينهم. والعطايا تبدأ من الدعم السلعى وتمر بالرعاية الصحية وتصل للتوظيف المباشر فى جهاز الدولة، الذى يمكن اعتباره أم العطايا، لأنه يحقق قدراً عظيماً من سيطرة النظام السياسى على الأفراد. والدولة الرعوية فى مصر هى الوجه الآخر للدولة الريعية. فما تحصل عليه الدولة من دخول ريعية يسمح للدولة الرعوية بالقيام بوظائفها فى توزيع العطايا ومن ثم تحقيق السيطرة السياسية. ومن هنا كان أهم ما يميز النظام السياسى المصرى هو السعى الدءوب لتنمية الإيرادات الريعية خاصة عن طريق المساعدات الخارجية. ظلت تلك الخاصة قائمة تحت حكم عبد الناصر والسادات ومبارك. فى عهد عبد الناصر احتلت مصر المرتبة الأولى فى

العالم من حيث المساعدات السوفييتية. وفى عهدى السادات ومبارك احتلت المرتبة الثانية من حيث المساعدات الأمريكية.

يعتقد بعض الباحثين فى السياسة المصرية أن عبد الناصر[٢٦] أسس عقداً غير مكتوب بين الدولة والمجتمع ينص على أن الدولة ملتزمة بتقديم بعض الخدمات للشعب، فى مقابل أن يتقبل هذا الشعب النظام السياسى ويمتنع عن المطالبة بحقوقه السياسية وعن المشاركة فى السياسة بشكل مستقل. أى أن نظام عبد الناصر قد قايض الحقوق الاجتماعية بالحقوق السياسية. وذلك ما يفسر لجوء نظام ٢٣ يوليو إلى العنف الشديد فى مواجهة أى تحرك للحركة العمالية (إعدام قيادات العمال: خميس والبقرى فى ١٩٥٢) فى نفس الوقت الذى كان لا يبخل عليها بالكثير من الحقوق الاجتماعية. لم يكتف عبد الناصر بضمان العديد من الحقوق الاجتماعية لبعض الفئات، ولكنه زاد على ذلك بأن جعل الدولة هى التى تقوم بنفسها بتقديم تلك الحقوق. فإذا كان العمل حقاً، فإن الدولة هى التى تقوم بتوفير هذا الحق. وإذا كان العلاج حقاً فإن الدولة أيضاً هى التى تتولى القيام به. وهذا ما أدى إلى نمو غير مسبوق فى جهاز الدولة وإلى نفوذ متصاعد للبيروقراطية. الدولة الرعوية كانت أداة عبد الناصر فى إقامة نظامه السياسي. بدونها كان لنظامه أن يتحول إلى محض نظام قمعى واستبدادى يقوم على الإرهاب والعنف.

أثبتت الدولة الرعوية فى عهد عبد الناصر كفاءة فى تحقيق الاستقرار السياسي. ولكن مشكلة تلك الدولة أنه يجب تغذيتها طوال الوقت بالموارد المالية حتى تستطيع تحقيق وظيفة الضبط السياسى بكفاءة. وبعد الدفعة الأولى التى حققها النظام السياسى الناصرى بالاعتماد على الأموال التى صادرها من الرأسمالية، خاصة جناحها الأجنبي، كان على ذلك النظام أن يبحث عن موارد أخرى. موارد فشل النظام فى توليدها ذاتياً من الدولة. وهو الأمر الذى تأكد منه النظام السيا+سى بانتهاء الخطة الخمسية الأولى عام ١٩٦٥ والتى عجزت عن توليد موارد للانطلاق فى خطة أخرى. لهذا كان الميل إلى تعبئة الموارد الخارجية وطلب المعونة الأجنبية هو طابع أصيل فى النظام السياسى الذى أسسه عبد الناصر والذى جدده السادات ومبارك. لذلك لم يكن من الغريب أن يكون أول صدام لعبد الناصر مع

الغرب يدور حول تمويل بناء السد العالى والذى امتنع البنك الدولى عن المساهمة فيه.

وبوقوع الاقتصاد المصرى فى الركود منذ ١٩٦٦، وبهزيمة الجيش فى سيناء عام ١٩٦٧ أصبح احتياج ناصر للأموال الخارجية مسألة حياة أو موت، للدفع باستثمارات جديدة داخل الاقتصاد المأزوم، ولإعادة بناء الجيش المحطم. هذا ما جعل المصالحة التى أجراها عبد الناصر مع النظم النفطية المحافظة ضرورية. وقد نجح فيها عبد الناصر واستطاع بذلك أن يعيد بناء الجيش فى سنوات معدودة، بمعاونة الاتحاد السوفيتي. وهكذا نجح خليفته فى تحقيق نصر جزئى على إسرائيل. ولكن بانتهاء الحرب وجد السادات نفسه فى مأزق شديد. فالدول النفطية لم تعد راغبة فى تقديم نفس الدعم للنظام المصري. والاتحاد السوفييتي، الظهير القوى للنظام المصري، دخل فى مرحلة ركود اقتصادى شديد وفى نفس الوقت بدأ فى انتهاج سياسية وفاق أو ارتخاء مع الولايات المتحدة. وأصبح بذلك يفتقد القدرة والرغبة فى تقديم نفس المستوى من الدعم لدول فى العالم الثالث مثل مصر.

كان التحول الكبير الذى قام به السادات من الشرق إلى الغرب، من التحالف مع الاتحاد السوفيتى إلى التحالف مع الولايات المتحدة، يمثل فى جانب منه محاولة للخروج من الأزمة المالية التى هددت استقرار النظام. لم يمل الرئيس السادات من تفسير التحولات الهائلة التى أجراها فى توجهات النظام بالقول إنه بنهاية حرب أكتوبر كان رصيد الخزانة المصرية صفر. وهو الأمر الذى لم يلتفت إليه أحد كثيراً، لأنه اعتبر محض تبرير لاختيارات السادات السياسية التى كانت تضمر إعجاباً شديداً بالغرب. ولكن تفسير التحولات السياسية والاجتماعية التى قام النظام المصرى بها فى السبعينات بالرجوع إلى شخصية السادات فحسب هو تبسيط مخل للقضية. الاحتياج الشديد للموارد جعلت النظام أمام اختيارين كليهما صعب. **الأول** هو مزيد من التحالف مع الاتحاد السوفيتى على المستوى الخارجي، ومزيد من السياسات "الاشتراكية" على الصعيد الداخلي. **والثانى** كان الاتجاه غرباً على المستوى الخارجى (خاصة للولايات المتحدة) والتوجه نحو تنمية الرأسمالية الخاصة على الصعيد المحلي. وأمام هذين الاختيارين انقسمت المجموعة الحاكمة إلى اتجاهين. **الاتجاه الأول** كان عنوانه على صبري، **والثانى كان عنوانه أنور السادات. لقد فاز الاتجاه الثانى بالرغم من أنه كان**

يمثل اختيار الأقلية، وذلك بفضل سيطرة ذلك الاتجاه على رئاسة الجمهورية (الشرعية الدستورية) وبفضل ذكاء ذلك الاتجاه الذى كان يضم فى صفوفه داهيتين سياسيتين، أنور السادات وحسنين هيكل. إذن الصدام الذى وقع بين جناحى النظام السياسى المصرى فى السبعينيات لا يجب أن يحجب حقيقة أنهما جناحان لنفس السلطة، يحملان إجابتين على نفس السؤال.

لقد نجح السادات وجناحه فعلاً فى تعبئة الموارد الخارجية التى استطاع بها أن يحقق الاستقرار طوال عشر سنوات. والذى يتحاشى الناصريون والساداتيون قوله على السواء، هو أن الدولة المصرية وصلت فى عهد السادات، الذى رفع شعار الانفتاح الاقتصادي، إلى مرحلة من التضخم لم تصلها أبداً فى عهد عبد الناصر الذى رفع شعار الاشتراكية. دليلنا على ذلك هو نسبة التوظف الحكومى إلى إجمالى التوظف فى الاقتصاد ونسبة الإنفاق العام إلى إجمالى الناتج المحلى الإجمالي. سنعود إلى ذلك فيما بعد. لقد اعتمد ذلك النمو على إيرادات قطاعى البترول، وقناة السويس، بالإضافة بالطبع إلى المساعدات الخارجية. صحيح أن النظام السياسى فتح الطريق أمام الرأسمالية الخاصة، وصحيح أنه حاول فى بعض الأحيان تقليص الإنفاق الاجتماعى خاصة الدعم (يناير ١٩٧٧)، ولكن تظل حقيقة ساطعة لا يمكن إنكارها وهى أن السادات قد استلم دولة متضخمة من عبد الناصر، وسلمها أكثر تضخماً إلى مبارك، الذى لم يجد بُدًّا هو أيضاً من أن يتركها تتضخم. كأن هناك قوة خفية لكن هائلة تدفع الدولة للنمو حتى ولو اقتنع النظام السياسى بضرورة الحد من نموها. هذه أحد أهم علامات عجز النظام السياسى المصرى منذ أواخر السبعينيات. لقد أصبح يقول شيئاً ويفعل شيئاً آخر. ففى الوقت الذى كان يعلن فيه الانسحاب النسبى للدولة من الاقتصاد، واصلت البيروقراطية نموها. قد نختلف فى تفسير ذلك، ولكن الذى لا يحتمل الكثير من الخلاف هو تأثيره على قدرات النظام على الضبط السياسي. لا شك أن نمو الدولة فى عهد عبد الناصر، والسادات ومبارك كان عنصر استقرار للنظام الحاكم.

ولكن لاعتبارات عديدة، سنعود لها فيما بعد، أخذت إيرادات الدولة فى التراجع السريع منذ منتصف الثمانينيات. وأصبحت قدرتها على النمو محدودة، بل شبه معدومة. وقد اكتشف النظام بمرور الوقت أن الانخفاض فى إيراداته ليس بالشيء العارض ولكنه مزمن. هكذا دخل النظام السياسى

المصرى أصعب أزمة له منذ هزيمة ١٩٦٧. فهو ليس بقادر على إنتاج وظائف للعاطلين، وهو عاجز أيضاً عن قيادة تنمية اقتصادية تقوم على الرأسمالية الخاصة وتستطيع استيعاب طالبى الوظائف. لكنه بالرغم من هذا وذاك استطاع أن يستقر فى الحكم. وهذا الاستقرار لم يأت بمحض الصدفة. من الصحيح أن الوضع الإقليمى كان عاملاً مساعداً (خاصة غزو صدام للكويت). لكن قدرة النظام على التعايش مع الانخفاض الرهيب في إيراداته كان نتاج استراتيجيات طبقها ونجح فيها أحيانًا وفشل فيها أحيانـاً أخرى. ولكن الأزمة تتزايد وقدرات هذه الاستراتيجيات على الصمود قلت. بأفول الدولة الريعية وبتآكل الدولة الرعوية يفقد النظام السياسى المصرى أحد أهم أدواته فى السيطرة. لا شك أن مصر تدخل مرحلة جديدة فى تاريخها الاقتصادى والسياسي. هذه الدراسة تحاول رصد وتحليل هذه المرحلة الانتقالية من تاريخ مصر.

مدى الثقة فى البيانات التى اعتمدت عليها الدراسة :

ربما تكون النقطة التى يتوجب الإشارة إليها قبل أن ننهى المقدمة، هى مصداقية البيانات التى أخضعناها للدراسة. تلك البيانات تتنوع فى الحقل الذى تصفه، من بيانات اقتصادية ومالية وسياسية وقضائية، إلخ. سنخصص هذا الجزء للحديث عن مصداقية بيانات مالية الدولة باعتبارها الأكثر حساسية والأصعب منالاً، وباعتبارها أيضاً العمود الفقرى للدراسة التى لا يمكن الوثوق بنتائجها بدون أن تتحلى البيانات التى قامت عليها بحد أدنى من الدقة والمصداقية.

تتوافر البيانات المصرية عن مالية الدولة فى وثيقتين أساسيتين: الموازنة العامة للدولة والحساب الختامى للموازنة العامة للدولة. الموازنة العامة يتم إعدادها فى بداية السنة المالية وتحتوى على توقعات بحجم معين للإيرادات العامة خلال سنة معينة، كما تحتوى على مخصصات الإنفاق العام. ولكن قد يحدث أثناء السنة المالية أن تقل الإيرادات عن مستواها المقدر أو أن يزيد الإنفاق عن أرقامه المخططة. لهذا فإن الحساب الختامى يعتبر المصدر الأدق للمالية العامة للدولة، لأنه يُعَد بعد نهاية السنة المالية

ويحتوى على الأرقام الفعلية لإيرادات ولنفقات الدولة. سنعتمد بشكل أساسى على هذه البيانات.

بالإضافة إلى ذلك تتوفر بيانات المالية العامة فى النشرات التى يصدرها البنك الدولى وصندوق النقد الدولى خاصة فى كتابه السنوى Government finance statistics year book. وهذه البيانات تعتمد بالأساس على المصادر المصرية المذكورة أعلاه، فليس لهذه المؤسسات الدولية مصادر خاصة للمعلومات. لذلك فقد فضلنا الاعتماد على بيانات الحساب الختامي، خاصة وأن هذه الوثيقة تكون على درجة من تفصيل البيانات، لا تتوفر فى النشرات الدولية. لكننا سنلجأ فى بعض الأحيان إلى بيانات المؤسسات الدولية فى بعض المسائل، خاصة فيما يخص المقارنات مع دول أخرى. مصادرنا تشتمل أيضاً على بيانات وزارة التخطيط، المتوفرة فى الخطط السنوية والخمسية لتنمية الاقتصادية والاجتماعية، بالإضافة إلى بعض التقارير مثل "البعد الإقليمى للخطة".

إلى أى مدى يمكن الثقة ببيانات مالية الدولة المصرية ؟ ماذا عن الفساد ؟ من المؤكد أنه يوجد فى مصر مستوى مرتفع من الفساد. فى عام ٢٠٠١ صنفت منظمة Transparency international الدولة المصرية فى مرتبة متدنية. حصلت مصر على ٣،٦ درجة من ١٠ فى مؤشر الفساد، والذى تعتبر دولة فيه فاسدة إذا حصلت على درجة أقل من ٥ درجات. لقد احتلت مصر المرتبة ٥٤ على المستوى العالمى فى تلك السنة. والحقيقة أن الفساد يؤثر بطبيعة الحال على البيانات الخاصة بالمالية العامة، لأنه يعنى ببساطة أن هذه البيانات لا تحتوى على كل المعاملات المالية التى تحيط بإيرادات الدولة وبنفقاتها. فعندما يحصل موظف عام على رشوة مقابل إعفاء مواطن من دفع المستحق عليه للدولة، فإن هذا الموظف يستأثر فى هذه الحالة بموارد كان من المفترض لها أن تصب فى الخزانة العامة. ولكن هذا النوع من الفساد لا يلغى مغزى وأهمية بيانات الإيرادات العامة. لأنه إذا ذكرت البيانات الرسمية أن الدولة قد حصلت على حصيلة ضريبية بمقدار مليار جنيه، على سبيل المثال، فليس هناك أى شك فى أن الدولة قد حصلت فعلاً على هذا المبلغ. صحيح أن الدولة كان لها أن تحصل على مبالغ أكثر لو لم ينحرف موظفوها. لكن يظل أن الدولة قد حصلت بالفعل على مليار جنيه.

الأمر نفسه ينطبق علي النفقات العامة. فإذا رصد الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة إنفاقاً بمقدار ١٠٠ مليون جنيه، على سبيل المثال، لبناء مستشفى، فليس هناك أى شك فى أن الدولة قد أنفقت بالفعل هذا المبلغ. ربما يكون جزء من هذا المبلغ قد تسرب إلى بعض الموظفين على شكل مكافآت وبدلات نظير اجتماعات اللجان الوهمية. ربما يكون الموظف المسئول قد حصل على رشوة من أجل منح مشروع التشييد لشركة مقاولات عوضاً عن شركات أخرى. ربما يكون هذا الموظف قد حصل على رشوة لاستلام مستشفى غير مطابق للمواصفات الفنية التي تم الاتفاق عليها. ربما يكون نصف المخصصات الاستثمارية للمستشفى قد أُهدرت فى تجهيز المكتب الفخم لمدير المستشفى. الاحتمالات كثيرة.. لكن يظل أن الدولة قد أنفقت بالفعل ١٠٠ مليون جنيه على بناء مستشفى.

هذه الدراسة وإن كانت لا تقلل من أهمية ظاهرة الفساد فى مالية الدولة المصرية، فإنها لن تتعرض بشكل منهجي لهذه الظاهرة لأن الزاوية التى ننظر من خلالها لمالية الدولة تهدف، كما قلنا من قبل، إلى دراسة تطور إيرادات ونفقات الدولة واستراتيجيات النظام السياسى فى التكيف مع التناقص فى موارده.

والحقيقة أن المشكلة الكبرى فى بيانات المالية العامة المصرية لا تكمن فى الفساد بقدر ما تكمن فى انتهاك مبدأ شمول الموازنة العامة للدولة، وهو الذى يعتبره خبراء المالية العامة من المبادئ المقدسة. فمن المفترض أن الموازنة العامة هى كشف حساب بكل إيرادات ونفقات الدولة. وهى بهذا المعنى يجب أن تحتوى على كل الإيرادات وعلى كل المصروفات حتى تعطى صورة واضحة عن مدى التوازن فى الموازنة بين ما يدخلها من إيرادات وما يخرج منها من مصروفات. ولكن عندما تميل الدولة إلى تلقى إيرادات والقيام بمصروفات خارج هذه الموازنة، فإن السلامة المالية للدولة تكون فى خطر، لأنه يصعب فى هذه الحالة تكوين صورة واضحة ودقيقة عن التوازن بين إيرادات الدولة ومصروفاتها. هذا هو الوضع فى مصر حالياً. فالموازنة العامة للدولة لا تشتمل اليوم على إيرادات العديد من الجهات مثل القطاع العام والهيئات الاقتصادية. ومما زاد الطين بلة أن العقدين الأخيرين شهدا توسعاً غير محدود فى قيام مؤسسات الدولة بإنشاء صناديق خاصة لا تنضوى تحت الموازنة العامة للدولة[٢٧]، كما سنرى فى

الفصول اللاحقة. لم يفسر النظامُ السياسى المصرى لجوءَهُ إلى استبعاد هذه الإيرادات والنفقات من الموازنة. أغلب الظن أن ذلك يعود إلى رغبة النظام فى إبقاء الرقم الفعلى للنفقات العامة بعيداً عن أعـين المؤسسـات الماليـة الدولية، التى كانت تمارس ضغوطاً على النظام من أجل السـيطرة علـى نفقاته. من المرجح أيضاً أن ذلك يعود إلى اتجاه النظام إلى إعطاء مؤسسات الدولة هامشًا من الاستقلال والمرونة فى تعبئـة وإدارة بعـض المـوارد، باعتبار أن موارد تلك الصناديق تخضع لقيود أقل مما تخضع لـه مـوارد الموازنة العامة. ومن المرجح أيضاً أن النظام يحاول إبقاء بعض الإيرادات والمصروفات بعيدة عن الأعين. صحيح أن موازنات الصـناديق الخاصـة تخضع للرقابة المحاسبية والأمنية التـى يقـوم بهـا الجهـاز المركـزى للمحاسبات، لكنها لا تخضع لرقابة مجلس الشعب كما هو الحال فى الموازنة أو لرقابة "الرأى العام".

المشكلة الكبرى الثانية فيما يخص بيانات المالية العامة تكمن فى غياب الشفافية. صحيح أن وزارة المالية تنشر كل سنة بيانًا ماليًا وبيانًا إحصـائياً عن الموازنة، ولكن هذه النشرات لا تحتوى إلا على أرقـام عامـة غيـر مفصلة للإيرادات والمصروفات. ناهيك عن أن هذه البيانات تخص الموازنة العامة والتى قلنا فيما سبق أنها تشتمل على الأرقـام المقـدرة والمخططـة للإيرادات وللنفقات العامة، ولا تشتمل على الأرقام الفعلية التى لا يحتويهـا إلا الحساب الختامي. لم تقم وزارة المالية أبداً بنشر الحساب الختامي. وتظل هذه الوثيقة موضع تكتم شديد. من المتاح للباحثين أن يدخلوا إلـى مكتبـة وزارة المالية وأن يضطلعوا على ما شـاءوا مـن بيانـات، إلا الحسـاب الختامي. تظل هذه الوثيقة محفوظة فى أحد دواليـب المكتبـة ولا يكـون الإطلاع عليها متاحاً إلا لمن يحصل على إذن من وكيل أول الوزارة.

على أن وزارة المالية مضطرة، بحكم الدستور، أن تتقـدم كـل سـنة بالحساب الختامى إلى مجلس الشعب. فالمادة ١١٨ من دسـتور جمهوريـة مصر العربية تنص على أنه "يجب عرض الحساب الختامى لميزانية الدولة على مجلس الشعب فى مدة لا تزيد عن سنة واحدة من تاريخ انتهاء السـنة المالية، ويتم التصويت عليه باباً باباً ويصدر بقانون..." ومن هـذا المَنفَـذ تتسرب بيانات الحساب الختامى إلى دوائر أوسع قليلاً من الدائرة الضـيقة جداً التى تحاول السلطات المالية إبقاء الحساب الختامى فيها. ولكـن وزارة

المالية وإن كانت لم تنجح فى الحفاظ التام علي سرية الحساب الختامي، فهى قد جعلت من الحصول على هذه الوثيقة أمراً شديد الصعوبة. هذا بالإضافة بالطبع إلى أن الحساب الختامى وثيقة فنية لا يستطيع التعامل معها إلا المتخصصون. أى أن الحصول على الوثيقة فى كثير من الأحيان لا يؤدى إلى انتشار المعرفة بمحتوى بيانات الحساب الختامي.

تقول السلطات المالية إن الحفاظ على سرية الحساب الختامى يرجع لأسباب خاصة بالأمن القومي. على أنها لا تقول لماذا تستطيع دول كثيرة أخرى الحفاظ علي أمنها القومى بدون التكتم على بيانات المالية العامة. وهى لا تقول أيضاً لماذا تكون تلك البيانات متاحة للمؤسسات المالية الدولية وغير متاحة للباحثين وللمهتمين من المصريين. والحقيقة أن غياب الشفافية فى هذه البيانات لا يهدف إلى التستر على الفساد، كما يعتقد البعض. فالفساد بالتعريف هو تدفقات مالية خارجة عن القانون. وهى بهذا المعنى غير مرصودة فى أية أوراق رسمية. التكتم فى بيانات الحساب الختامى يهدف إلى إخفاء التوزيع الحقيقى للموارد فى داخل الدولة المصرية. فكما يقول رودلف جولدشيد : "الميزانية هى الهيكل العظمى للدولة منزوعاً عنه كل إيديولوجيات التجميل"[٢٨]. بعبارة أخرى : النظم السياسية تقول إنها تفعل أشياء كثيرة، ولكن ما تفعله الدولة حقيقة مثبت ومرصود فى فواتير حساباتها.

الهوامش والمراجع

(1) SPRINGBORG Robert. *Mubarak's Egypt: fragmentation of the political order*. Boulder, Colo. : Westview, 1989.

(2) Reuter, 17 Juillet, 1990

(3) Embassy of the United states of America, *Economic trends report, Egypt*, September 2004, p. 1.

(٤) محسوبة من الباحث اعتمادا على بيانات وزارة المالية، الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة، سنوات مختلفة. وعلى بيانات وزارة الاقتصاد. النشرة الاقتصادية الشهرية، أعداد مختلفة.

(٥) لمزيد من التفاصيل عن زيادة الميل الاستبدادى للنظام المصرى فى السبعينات أنظر KIENLE Eberhard. *A grand delusion, democracy and economic reform in Egypt*. London : I.B. Tauris publishers, 2000.

(٦) لم تقتصر عودة الاقتصاد السياسي على دراسة المجتمعات ولكن أيضاً على النظام الدولي. وهو ما أدى إلى تأسيس علـى الاقتصاد السياسي الدولي International political economy الذى تطور كعلم فرعى داخل علم العلاقات الدولية.

(٧) أنظر على سبيل المثال إلى دورية new political economy.

(8) SKOCPOL Theda et. al. *Bringing the state back in*. New York : Cambridge university press, 1985 ; CLARK C., ROY K. C. *Comparing development patterns in Asia*. Boulder, Colo. : Lynne Rienner, 1997 ; CHAN S. *East Asian dynamism : growth, order, and security in the pacific region*. 2e ed. Boulder, Colo. : Westview, 1993 ; AMSDEN A.H. The state and Taiwan's economic development. *Bringing the State back in* / ed. par Theda Scokpol et al.

(9) MIGDAL Joel. *Strong societies and weak states*. New jersey : Princeton university press, 1988.

(10) SCHUMPTER, Joseph. The crisis of the tax State. *International Economic Papers*. 1918, vol. 4, p. 5-38.

(11) O'CONNOR James. *The fiscal crisis of the state*. New York : Saint martin press, 1973.

(12) LEVI Margret. *Of rule and revenue*. Berkeley, L.A., London : University of California press, 1988.

(13) BUCHANAN James, Richard WAGNER. *Democracy in Deficit*. New York : Academic press, 1977.

(١٤) أنظر على سبيل المثال أعمال: HALL, Peter. Political science and the three new institutionalisms. *Political studies*, 1996, XLIV, p. 936-957.

وأيضاً

STEINMO Sven et al. *Structuring Politics. Historical Institutionalism in comparative analysis*. Cambridge : Cambridge university press, 1992.

STEINMO Sven. Taxation and democracy. Swedish, British and American approaches to financing the modern state. New Haven and London : Yale university press, 1993.

(15) BEBLAWI, Hazem, LUCIANI Giacomo. *The rentier State in the Arab world*. London : Croom Helm, 1987.

(16) Beblawi, Hazem. The Rentier State in the Arab World. In Giacomo Luciani (ed.). *Public Finance in the Arab Countries*. P.201.

(17) LUCIANI Giacomo. Ressources, revenues and authoritarianism in the Arab world, beyond the rentier State. *Political liberalization and democratization in the Arab World* / ed. par Rex BRYNEN et. al., vol. 1. London : Lynne rienner publishers, 1999.

(18) AUTY Richard. *Resource abundance and economic development : improving the performance of resource - rich countries*. Helsinki : UN university / World institute for development economics research, 1998.

(19) SACHS, Jeffrey BRUNO M. Energy and resource allocation : a dynamic model of the "Dutch disease". *Review of economic studies*, 1982, n° 49, p. 845-859.

(20) AMIN Galal. *Egypt's economic predicament*. New York : E.J. Brill, 1995.

(21) COTTONET Hélène. Ressources exogènes, performances industrielles et croissance : le cas de l'Égypte, 1970-1997. Thèse de doctorat d'économie, Université de Clermont-Ferrand, 2003.

(22) VERNIER, Marie-France. Essor des recettes en devises et intervention de l'État. Le syndrome rentier. Approches dans le cas égyptien. Thèse de doctorat, Paris XIII, 1999.

(23) POULANTZAS Nicos. *Political Power and Social Class*. London : Verso, 1969.

(24) HUBER Evelyne; RUESCHEMEYER Dietrich, The impact of economic development on democracy. *Journal of Economic Perspectives*, Summer 93, Vol. 7, Issue 3, p.71, 15p.

(٢٥) أنظر في ذلك KIENLE Eberhard. *A grand delusion, democracy and economic reform in Egypt*. London : I.B. Tauris publishers, 2000.

(٢٦) أنظر على سبيل المثال: WATERBURY John. *The Egypt of Nasser and Sadat: the political economy of two regimes*. Princeton : Princeton university press, 1983.

(٢٧) صدر قانون الموازنة العامة للدولة رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ المعدل بالقانون رقم ١١ لسنة ١٩٧٩ حيث أشار على أن تشمل الموازنة العامة جميع الاستخدامات والموارد واستثنى الحسابات والصناديق الخاصة من قاعدة شمول الموازنة ونص في المادة ٢٠ منه على أنه يجوز بقرار من رئيس الجمهورية انشاء صناديق تخصص فيها موارد معينة لاستخدامات محددة. أنظر في ذلك دراسة طه عبد المطلب عن الصناديق الخاصة.

(٢٨) عبارة مذكورة في GUEX Sébastien. *L'Argent de l'État*. Lausanne : Editions Réalités sociales, 1998.

◆ الفصل الأول ◆

تطور حجم الدولة المصرية فى ظل حكم مبارك: فتش عن الإيرادات !

يهدف هذا الفصل إلى بيان تطور إيرادات ونفقات الدولة المصرية منذ الثمانينيات. الفكرة التى نقدمها هنا هى أن الطبيعة الاستبدادية لنظام الحكم فى مصر لا تسمح له أن يخفض من حجم الدولة ولا من الإنفاق العام. النظام الاستبدادى الريعى يؤسس سيطرته السياسية على توزيع العطايا، لذلك فهو يميل بطبيعته إلى التوسع فى الإنفاق العام، حتى ولو تبنى على المستوى الرسمى سياسة تحرير الاقتصاد وتنمية الرأسمالية الخاصة. هذا ما يفسر مفارقة تضخم الدولة و نمو الإنفاق العام كنسبة من الناتج المحلى الإجمالى فى ذات الوقت الذى كان فيه النظام يؤكد الانتقال إلى مرحلة جديدة من تحرير الاقتصاد. حدث ذلك فى مرحلتين: ١٩٧٤-٨١ وفى ١٩٩٠-٩٤. فبينما كانت قوى المعارضة داخل وخارج النظام تشن حملة شعواء على انسحاب الدولة من الاقتصاد، كانت الدولة فى كامل توسعها. إن دراسة تحولات السياسة الاقتصادية فى العقود الماضية تبين أن الإيرادات العامة ومقتضيات زيادتها تكون هى العامل الأساسى فى هذه التحولات.

١٩٨١: مبارك يعلن عن سياسة اقتصادية جديدة

بعد عدة أسابيع من تولي حسنى مبارك رئاسة الجمهورية كتب رئيس تحرير جريدة "الأهرام" مقالاً يؤكد فيه عمق الأزمة الاقتصادية[١]. لقد اعتبرها أحد العوامل التى أدت إلى اغتيال الرئيس السادات. كان هذا المقال يؤذن لخطاب اقتصادى رسمى يختلف عما ساد فى السبعينيات وبداية الثمانينات. فقبل اغتيال الرئيس السادات كانت الصحف الرسمية تتحدث عن الرخاء الاقتصادى الذى وصلت إليه مصر. لا يجب أن ننسى أن نظام السادات كان قد وعد فى أواخر السبعينيات أن يكون ١٩٨٠ هو عام الرخاء. وكان نائب رئيس الوزراء قد أعلن فى سبتمبر ١٩٨٠ أن الاقتصاد المصرى فى بداية عهد الرخاء. ولم يكد يمر على ذلك عام، حتى اختارت صحيفة "الأهرام" عنواناً لها : "دخول مصر بالفعل فى مرحلة الرخاء الاقتصادى بعد مرحلة من المعاناة".[٢]، وكان لهذا الخطاب الاقتصادى الرسمى المتفائل أن يتغير بعد موت السادات.

تجلى التوجه الرسمى الجديد فى المؤتمر الاقتصادى الذى دعا إليه الرئيس مبارك والذى عُقد بالفعل فى فبراير ١٩٨٢. فى الخطاب الافتتاحى

للمؤتمر قال مبارك: إن الهدف من عقد المؤتمر ليس التوصل إلى توصيات عامة، ولكن تقييم الوضع الاقتصادى من أجل الخروج ببرنامج عمل[٣]. كانت الخلاصة التى توصل إليها المؤتمر والتى ظهرت فى البيان الختامى هى العودة للتخطيط الاقتصادى والاجتماعى وتوجيه سياسية الانفتاح الاقتصادى إلى الإنتاج. وأكد الأمين العام للمؤتمر أن سياسة الانفتاح الاقتصادى يجب أن تستمر، ولكن ما يجب العمل عليه هو تقليص الاستهلاك وزيادة الإنتاج. وأضاف إن الاهتمام الذى توليه الحكومة لدفع القطاع الخاص إلى القطاعات الإنتاجية سوف يجعلها تتخذ التدابير الكفيلة لتحقيق ذلك[٤].

فتح هذا التوجه الرسمى الجديد الساحة لنقاش محتدم فى الإعلام الرسمى والمعارض عن جدوى سياسة الانفتاح الاقتصادي. كانت مجلة الأهرام الاقتصادى ساحة أساسية لهذا النقاش. فقد فتحت أبوابها لما يمكن تسميته باليسار الكينزي، والذى كان من ممثليه فؤاد مرسي، رمزى زكى وآخرون. بالنسبة لهذا التيار كانت سياسة الانفتاح فاشلة وذلك لعدة اعتبارات، لعل من أهمها هو ما نتجت عنه السياسة من خلق ميول استهلاكية واستيرادية على حساب القطاعات الإنتاجية خاصة الصناعة. لم يكن النمو فى السبعينيات إلا نتاجًا لتدفق الدخول الريعية مثل قناة السويس والبترول والمساعدات الأجنبية. أما الرأسمالية المصرية، وفقاً لهم، فقد انهمك معظمها فى المضاربة وفى الاستثمار فى المجالات السهلة ذات الربح السريع مثل الاستيراد وبناء العقارات. هذا ما سماه اليسار الكينزى بالقطاع الطفيلى من الرأسمالية المصرية. كان برنامج الخروج من هذا المأزق الانفتاحى بالنسبة للتيار الكينزى يتمثل فى تشجيع الرأسمالية "الوطنية" عن طريق الحد من الاستيراد (أى زيادة الحماية الجمركية). هذا بالإضافة بالطبع إلى تفعيل دور الدولة فى العملية الإنتاجية.

على الجانب الآخر من الجدل كان الاقتصاديون من التيار "الليبرالي" يتخذون مواقع دفاعية. ففى الوقت الذى دافعوا فيه عن سياسة الانفتاح من حيث المبدأ، اعترفوا بأن سياسة الانفتاح قد أدت إلى زيادة كبيرة فى نمو القطاعات التجارية والمالية على حساب الصناعة، كما أنه بازدهار عناصر انتهازية من الرأسمالية، خلقت مراكز قوى حقيقية، كما قال د. عبد العزيز حجازي[٥]. هكذا تشكل إجماع داخل النخبة الفكرية المصرية المهتمة بالشأن

الاقتصادى مفاده أن سياسة الانفتاح الاقتصادى يجب أن تكون موضع تقييم من أجل الترشيد أو المراجعة أو التطوير. الكل من الجانب "الكينزي" أو من الجانب "الليبرالي" اتفق على ذلك، ولكنهم اختلفوا على المدى الذى يجب أن تصل إليه التعديلات فى سياسة الانفتاح.

يرى اقتصاديو التيار الكينزى أن دراساتهم ومساهماتهم فى المؤتمر الاقتصادى الذى دعا إليه الرئيس الجديد ضاعت أدراج الرياح، لأن الحكومة لم تلتزم بتوصيات هذا المؤتمر، أو التزمت فقط بجانب يسير منها. ولكن بالرغم من أن تنفيذ النظام لتوصيات المؤتمر كان جزئياً، فإن السياسة الاقتصادية والخطاب الاقتصادى الرسمى قد تغيرا بالفعل فى عهد مبارك عن عهد السادات. فالتوجهات الرسمية قد شجعت انتقاد سياسة الانفتاح. بالإضافة إلى ذلك اتخذت الحكومة عدة إجراءات لدفع الصناعة فى القطاعين العام والخاص، كان من أهمها زيادة الموانع الحمائية أمام الواردات. أضف إلى ذلك تخفيض أسعار الفائدة على القروض الممنوحة للاستثمار الصناعى وأيضاً تخفيض معدل الضرائب على الأرباح الصناعية إلى ٣٢ %، بينما كان معدلها ٤٠ % بالنسبة للأرباح التجارية والأخرى[٦].

نجحت هذه السياسة بالفعل فى تحقيق زيادة فى نمو القطاع الصناعى فى مواجهة القطاعات التجارية والخدمية. حدث ذلك بالنسبة للقطاع العام الذى توسع فى استثماراته الصناعية، كما للقطاع الخاص الذى أصبحت الصناعة تشكل جانباً متزايداً من استثماراته. انعكس ذلك فى نمو المدن الصناعية الجديدة التى يعمل بها القطاع الخاص، مثل العاشر من رمضان والسادس من أكتوبر، كما انعكس أيضاً فى تحول العديد من المستوردين فى السبعينات إلى الإنتاج المشترك مع رأس المال الأجنبي. هكذا انتقل محمود العربى من استيراد أجهزة توشيبا إلى تجميعها وتصنيع بعض أجزائها، كما انتقلت عائلة أباظة من استيراد البيجو إلى تجميعها وتصنيع ٤٠ % من مكوناتها. والأمثلة كثيرة فى هذا الصدد[٧].

كان نمو الصناعة العامة والخاصة فى الثمانينات فى معظم المجالات مثل السيارات والملابس مبنياً بشكل أساسى على الحماية الجمركية، أى على تدخل الدولة لجعل أسعار السلع المستوردة أكثر من مثيلاتها المصرية. أعطى ذلك فرصة لرأسمالية الدولة وللرأسمالية الخاصة للسيطرة على

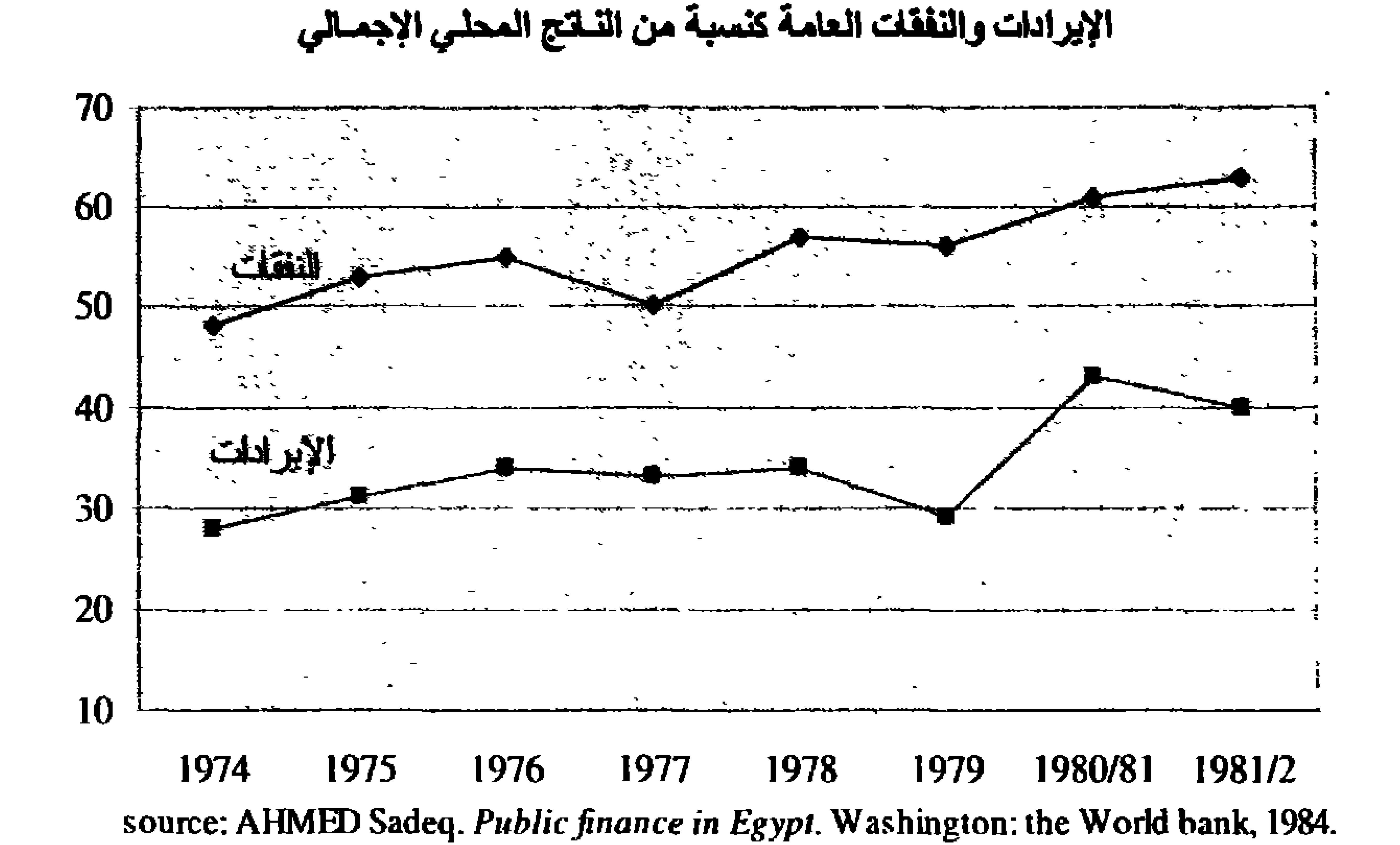
السوق المحلي وفرض أسعار تفوق في العديد ما هو سائد في الدول التي تماثل مصر من حيث التطور الاقتصادي.

تفسير التحول في السياسة الاقتصادية

من البديهي أن أي نظام جديد يوطد شرعيته يجب أن يبدأ حكمه بالحديث عن مشاكل اقتصادية تركها له سلفه. كان من الطبيعي أن يتحدث نظام مبارك عن أزمة اقتصادية عميقة. يميل معظم المحللين في مصر إلى عدم الاهتمام الجدي بالخطاب الحكومي باعتبار أنه خطاب موجه للتبرير والتضليل. ولكن تحولات الخطاب الرسمي في أوائل الثمانينات عكست بالفعل تغيراً ما عن عصر السادات. بالطبع لم يأخذ هذا التحول الطابع الحاد الذي ميز ذلك الذي قام به السادات بعد وفاة عبد الناصر. ولكن شأنه شأن السادات كان على مبارك أن يصنع قاعدته الاجتماعية الخاصة والتي يجب على كل نظام أن يحظى بها لكي يظل مسيطراً على الحكم. هذا إذا كان لا يريد الاعتماد فقط على العنف والإرهاب. لهذا كان على مبارك أن يقلم أظافر كبار رجال الأعمال المرتبطين بعهد السادات مثل رشاد عثمان وعصمت السادات. وبما أن هؤلاء الرأسماليين كانوا صنيعة نظام السادات لذلك كان عليهم أن يخلوا الساحة لرأسماليين آخرين يصنعهم نظام مبارك. هؤلاء يمثلون إحدى الفئات الاجتماعية التي ارتكز عليها مبارك. الفئة الأخرى هي بيروقراطية الدولة التي كانت شديدة النقمة على سياسات السادات الاقتصادية التي ألقت بهم إلى أسفل السلم الاجتماعي، بعد أن كانوا نخبة المجتمع في عهد عبد الناصر. كانت العودة إلى التخطيط الاقتصادي، والحديث الرسمي عن دور اقتصادي مهم للدولة، استراتيجيةً سياسية من أجل طمأنة وتهدئة الأحوال في أوساط هذه الفئة الاجتماعية.

ما ساعد مبارك على العودة للتخطيط الاقتصادي كان نمو إيرادات الدولة، الأمر الذي بدأ في الحدوث في منتصف السبعينات. انظر الشكل الآتي:

شكل ١



source: AHMED Sadeq. *Public finance in Egypt*. Washington: the World bank, 1984.

كان نمو الدولة هو مفارقة عقد السبعينات. ففى الوقت الذى كانت الدفوف تدق فيه لاقتصاد السوق، كان اقتصاد الدولة ينمو بسرعة كبيرة، تفوق نمو القطاع الخاص. لا شك أن سياسة الانفتاح الاقتصادى خلقت طبقة جديدة من الرأسماليين ومن الأغنياء، ظاهرة للعيان من خلال تعبيرها عن ثرائها بشكل صريح وفج. وهذا ما يعطى الانطباع الخاطئ بأن القطاع الخاص قد زاد من نسبة الموارد التى يتحكم فيها على حساب القطاع العام. هذا لم يحدث فى السبعينات، بل حدث العكس تماماً وذلك حين ترافق تدفق الأموال فى جيوب شريحة من رجال الأعمال وشريحة من الطبقة الوسطى والحرفيين مع تدفق أسرع لتيار من الموارد يصب فى خزانة الدولة. كانت النتيجة الطبيعية لذلك هو زيادة سيطرة الدولة على موارد المجتمع وبالتالى على أفراده.

وبالرغم من تدفق الأموال فى خزائن الدولة كان النظام يميل إلى الاستدانة وطلب المزيد من المساعدات من الخارج. الحقيقة أن فورة الإيرادات كانت تؤدى غالباً إلى نهم الدولة المصرية إلى الاستزادة منها، كما حدث فى عهد الخديو إسماعيل على سبيل المثال، حينما ترافق زيادة إيرادات الدولة من صادرات القطن مع سقوطها التام فى الديون. كانت

النتيجة الطبيعية للاستدانة فى السبعينات هى مطالبة الجهات الدائنة فى الخارج الحكومةَ المصرية بالقيام ببعض الإصلاحات التى تضمن لها استرداد أموالها. هكذا كان على الحكومة المصرية أن توقع اتفاقية للإصلاح الاقتصادى مع صندوق النقد الدولى عام ١٩٧٧، بمقتضاها التزمت الحكومة بتخفيض العجز فى الموازنة وتقليص الإنفاق العام. كانت أحد أهم نتائج هذا الاتفاق تخفيض الدعم الممنوح للسلع الغذائية، الأمر الذى أدى إلى زيادة مفاجئة فى أسعار السلع الأساسية التى يعتمد عليها الفقراء ومتوسطو الحال، مثل الخبز والدقيق والزيت والسكر والأرز، إلخ. استيقظ المصريون يوم ١٨ يناير ١٩٧٧ على قرارات بزيادة أسعار السلع الأساسية. كان رد الفعل عنيفاً فيما يعرف بانتفاضة ١٨ و١٩ يناير أو انتفاضة الخبز والتى انتهت بمواجهات بين الشرطة والجيش من جانب والمنتفضين من جانب آخر، كانت حصيلتها حوالى مائة من القتلى وعدة مئات من المصابين. كانت هذه أول مرة منذ انقلاب يوليو ١٩٥٢ تضطر فيها القوات المسلحة للنزول بنفسها إلى الشوارع من أجل السيطرة على الأمور.

لقد اضطرت الحكومة إلى العودة خطوة للخلف وإلغاء القرارات الاقتصادية الجديدة. وهكذا فشل برنامج التحرير الاقتصادى بالصدمة المفاجئة والعنيفة. لقد أثرت انتفاضة ١٩٧٧ بالفعل على النظام السياسى المصرى وعلى طريقة إدارته للإنفاق العام. كان درس انتفاضة ١٩٧٧ هو أن أى تخفيض سريع ومفاجئ فى بعض بنود الإنفاق العام، ستكون نتيجته انفجارات اجتماعية شديدة. لهذا حينما يقتضى الأمر تخفيض الإنفاق العام كان التدرج هو المبدأ المقدس الذى كان على نظام السادات ومن بعده مبارك أن يطبقه بكل إخلاص. ولكن الحقيقة أن ما حدث بعد انتفاضة ١٩٧٧ لم يكن التخفيض التدريجى للإنفاق العام، بل زيادته السريعة كقيمة مطلقة وكنسبة من الناتج المحلى الإجمالي. وكانت تلك هى النتيجة الطبيعية لزيادة موارد الدولة من البترول ومن قناة السويس ومن المساعدات الخارجية التى باتت تتدفق على مصر بفعل تقاربها الشديد مع الولايات المتحدة.

١٩٨٤: إيرادات الدولة تأخذ منحنى هابطًا

لم تستمر فورة إيرادات الدولة التى أعقبت سياسة الانفتاح الاقتصادى أكثر من عشر سنوات. ومنذ النصف الثانى لعقد الثمانينات بدأت موارد الدولة فى التقلص. سأحاول فى هذا القسم أن ألخص هذا الاتجاه بواسطة مجموعة من الأشكال البيانية.

عندما احتل مبارك رئاسة الجمهورية كان مستوى إنفاق الدولة المصرية كنسبة من الناتج المحلى الإجمالي، قد وصل إلى معدلات غير مسبوقة بالمقاييس العالمية، معدلات لا تتوفر إلا فى دول ما كان يسمى بالمعسكر الاشتراكي. يبين الشكل البيانى (٢) ذلك بالمقارنة بين مصر وعدة دولة أخرى من العالم الثالث. لا يتفوق على مصر فى حجم الدولة إلا إسرائيل، نتيجة للطبيعة الخاصة (الاستعمارية والاستيطانية) للدولة الإسرائيلية.

شكل ٢

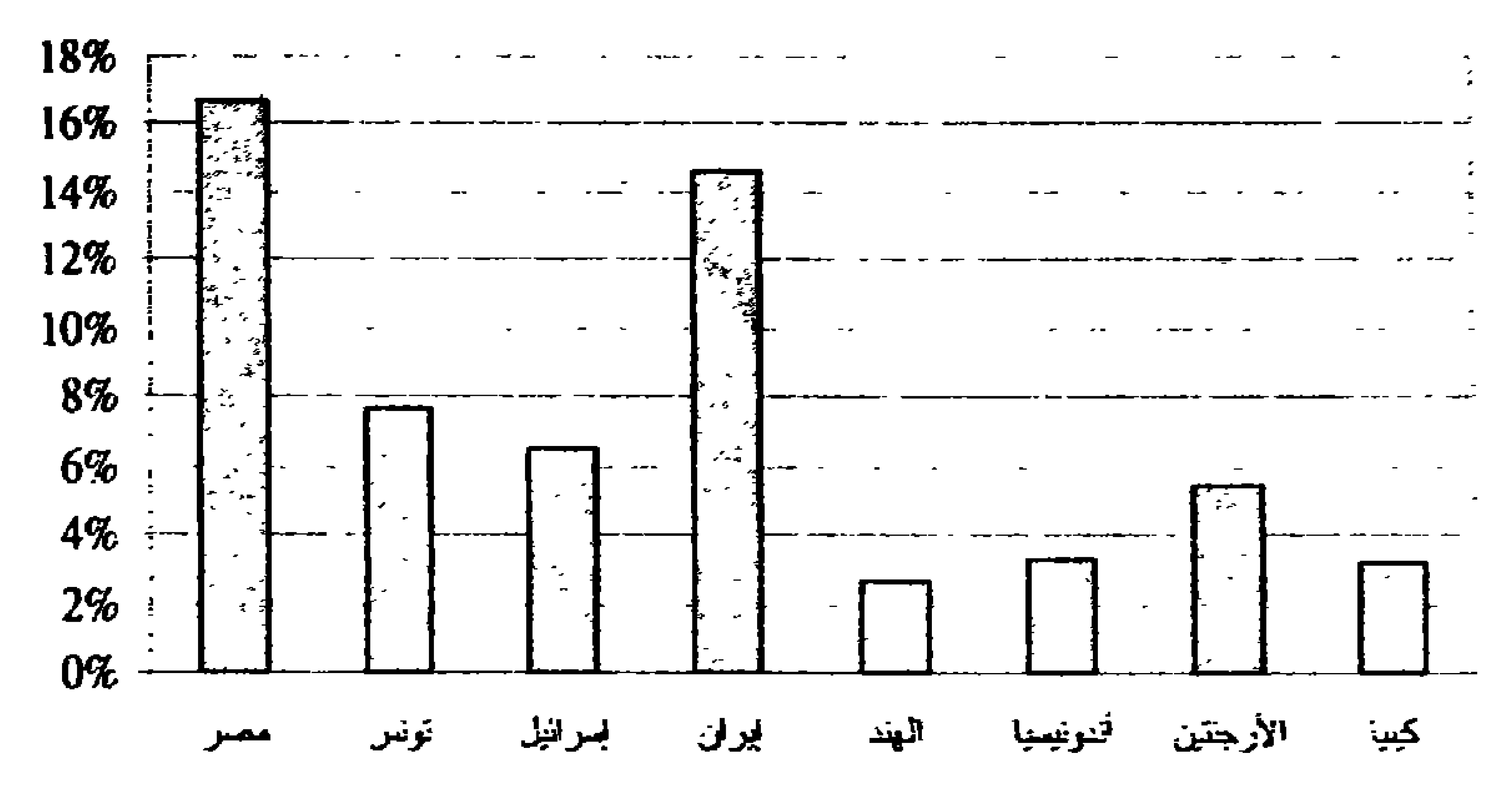


Source: IMF. *Government finance statistics yearbook*, 1991, P.88, P.89; Eken et al.1997.

كان الدور القوى الذى اضطلعت به الدولة المصرية فى الثمانينات مرتكزاً على تدفقات من الموارد الريعية. أكثر من نصف موارد الدولة لا يأتى من الضرائب. يبين الشكل البيانى (٣) أهمية الموارد الريعية للدولة فى مصر بالمقارنة بدول أخرى فى العالم الثالث.

شكل ٣

الموارد غير الضريبية كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي في عدة دول سنة ١٩٨١

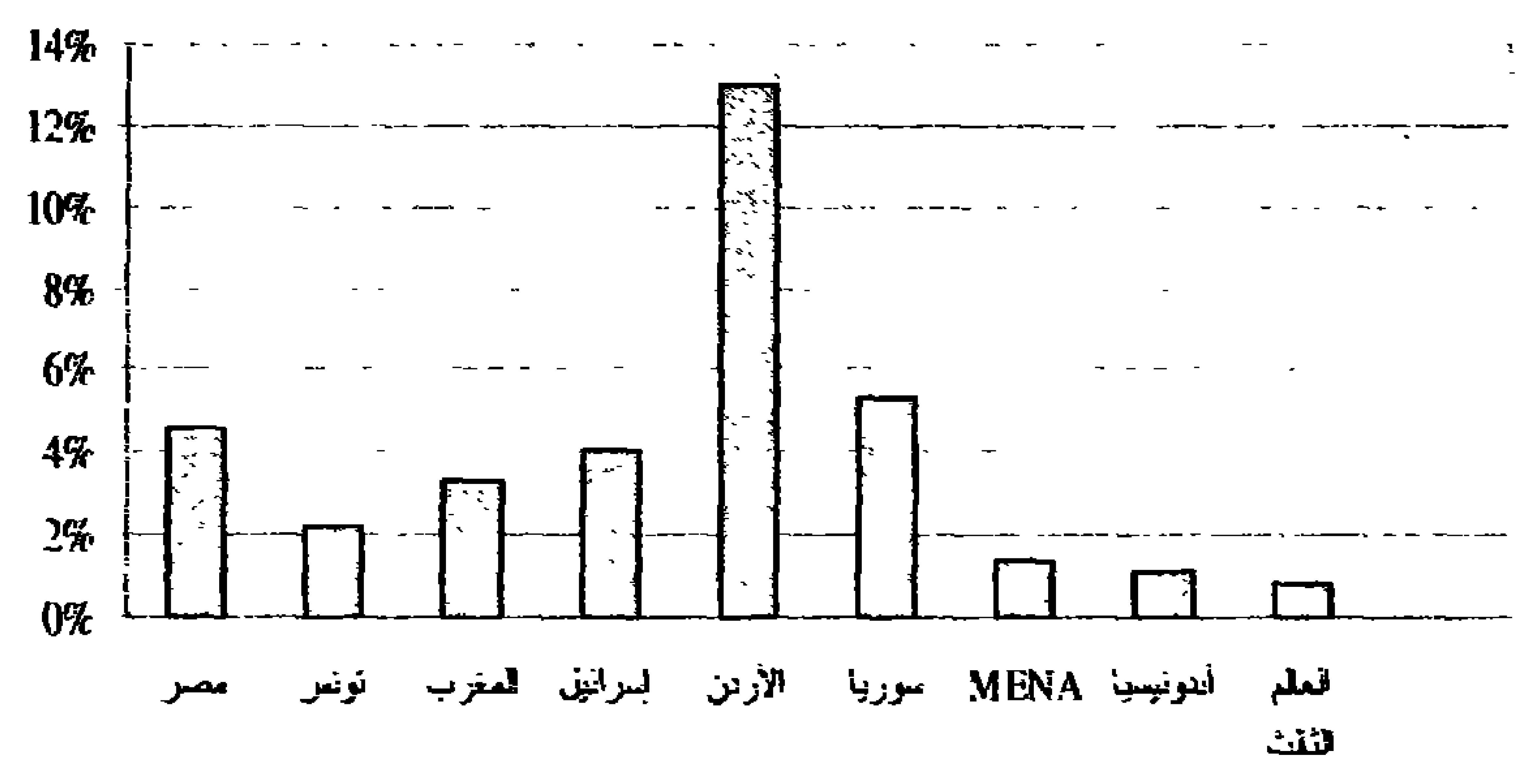


Source: IMF, Governement Finance Statistics Yearbook, 1991, P.106.

لقد نجح مبارك فى الحفاظ على المساعدات الخارجية الآتية من الدول الصناعية الغربية والتى نشطت كثيراً فى عهد السادات. تشكل المعونة الأمريكية الجانب الأساسى من هذه المساعدات حيث إنها كانت حوالى مليارى دولار. كانت مصر من أهم الدول فى العالم الثالث التى تحصل على مساعدات. انظر : شكل (٤) للمقارنة.

شكل ٤



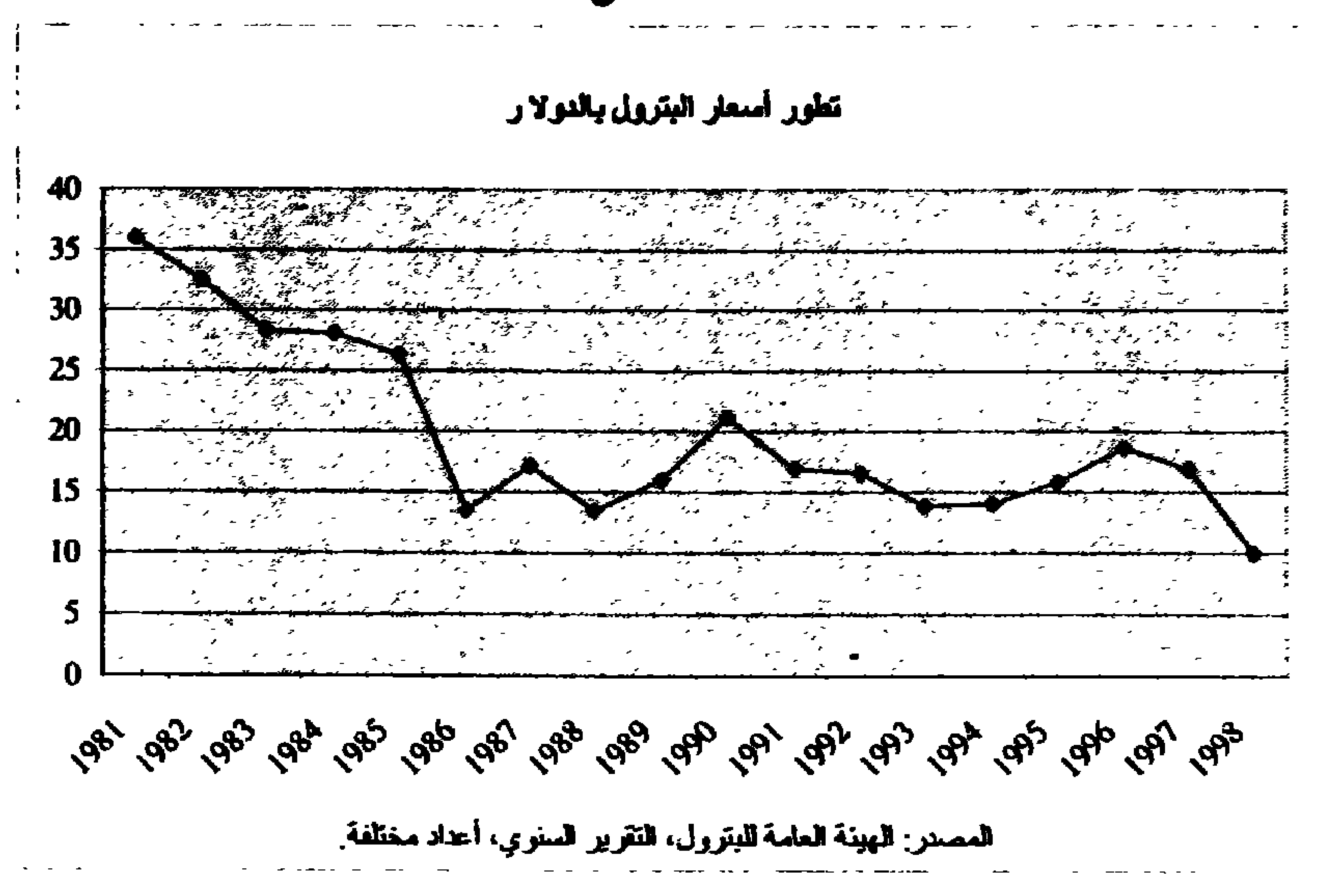


Source: World Bank, Data Query .

كما يوضح الشكل السابق، لا يتفوق على مصر فى نسبة المســاعدات من الناتج المحلى الإجمالى إلا الأردن وسوريا. فبالرغم أن القيمة المطلقــة للمساعدات التى تحصل عليها مصر تفوق ما حصل عليه هذان البلدان، إلا أن حجم اقتصادها وعدد سكانها الكبير نسبياً جعل من تأثير المساعدات فــى مصر أقل من تأثيرها فى دول أقل حجماً وأخف سكاناً.

الخلاصة أن مبارك أتى إلى الحكم فى ظل تدفق موارد كثيــرة علــى الدولة المصرية. على أن فورة إيرادات الدولة توقفت بعد عدة سنوات مــن حكم مبارك. كان لانهيار أسعار البترول دوراً أساسياً فــى ذلــك. انظــر: شكل (٥)

شكل ٥

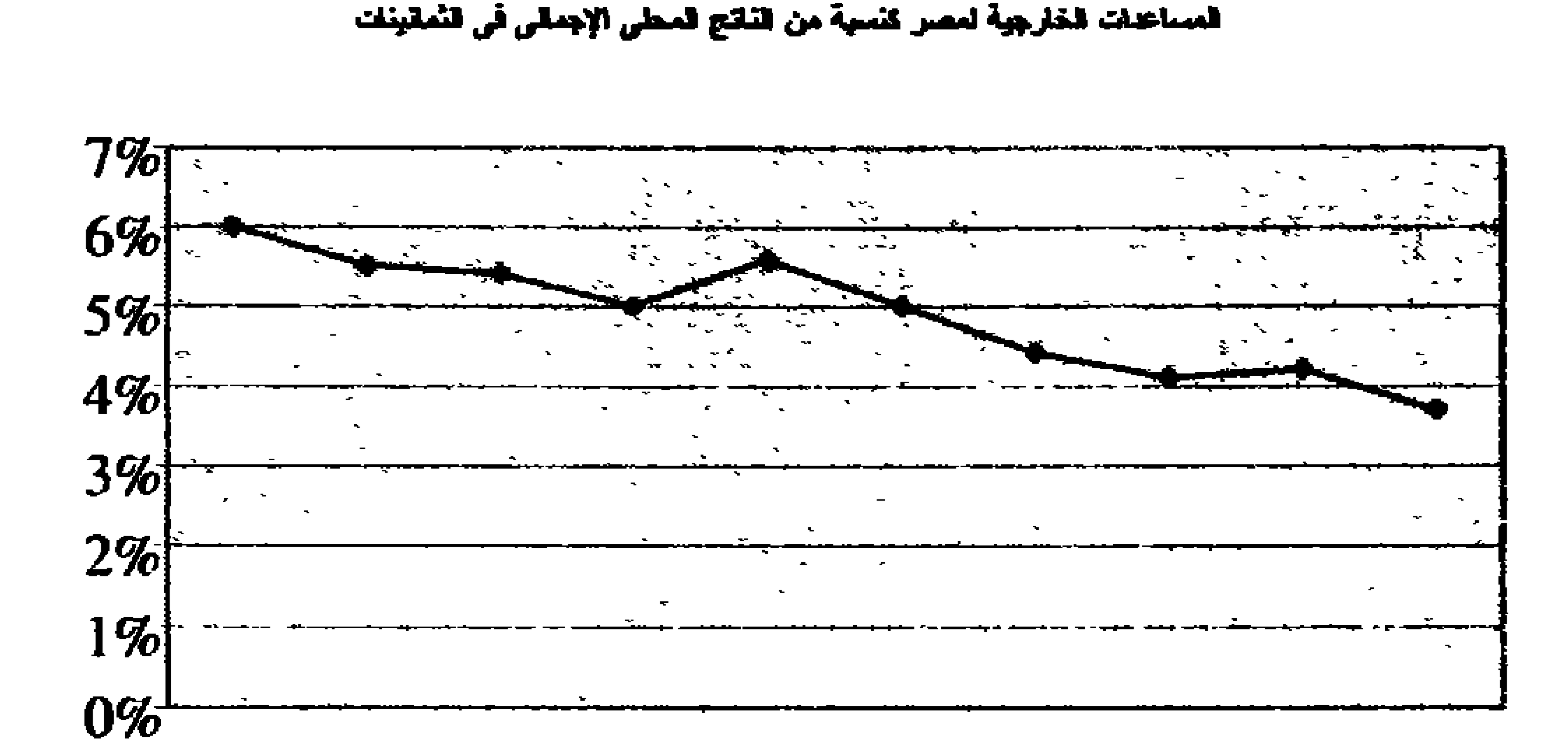


المصدر: الهيئة العامة للبترول، التقرير السنوي، أعداد مختلفة.

قلنا إن مصر كانت من أهم دول العالم الثالث التي تحصل على مساعدات. على أن هذه المساعدات قد انخفضت كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي المصري. أدى تفاقم أزمة العجز في ميزانيات الدول الصناعية الكبرى إلى تخفيض الدعم المقدم لدول العالم الثالث. هذا بالإضافة إلى أن زيادة عدد سكان مصر وتطور حجم الاقتصاد خفض من تأثير هذه المساعدات. انظر إلى شكل ٦ الذي يوضح تدهور نسبة المساعدات الخارجية إلى الناتج المحلي الإجمالي.

شكل ٦

المساعدات الخارجية لمصر كنسبة من الناتج المحلى الإجمالى فى الثمانينات

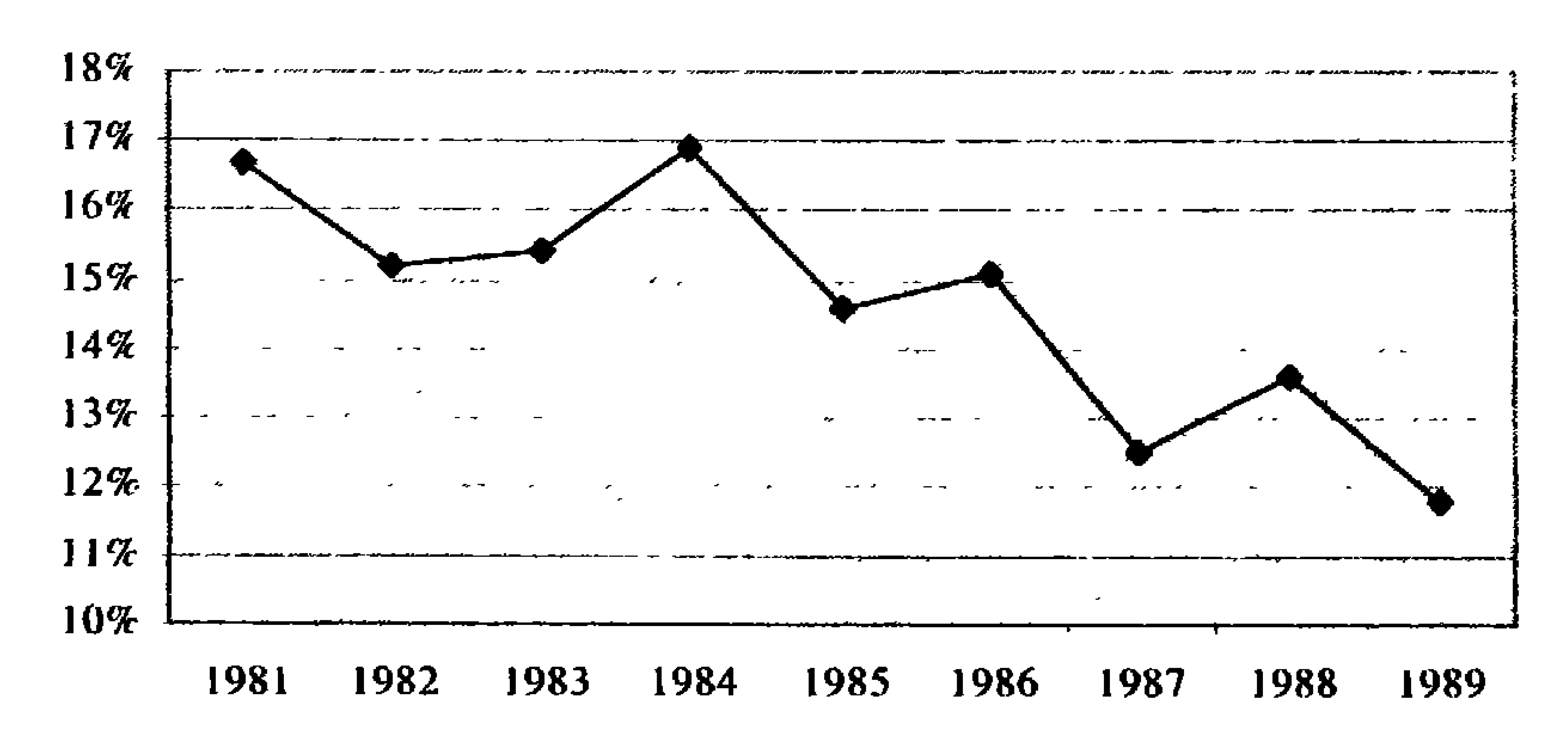


Source: The World Bank, Data Query.

قلنا فيما سبق إن الدخول الريعية للدولة المصرية تشتمل على إيرادات البترول، قناة السويس والمساعدات الخارجية. شكل ٧ يوضح الانخفاض الذى لحق بهذه الإيرادات.

شكل ٧

الإيرادات غير الضريبية كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي

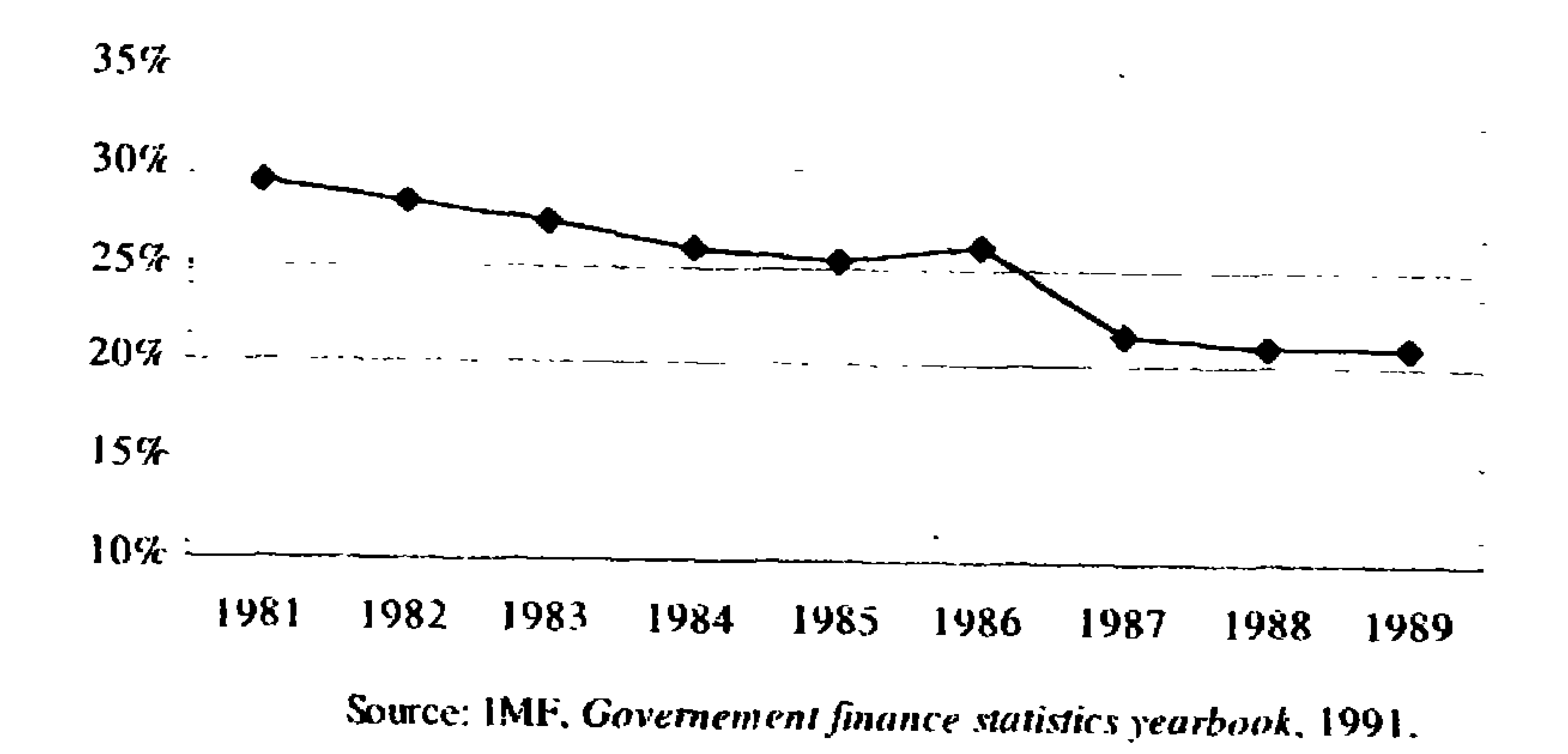


Source: IMF, Governement Finance Statistics Yearbook, 1991, P.106.

هذا الانخفاض فى الإيرادات لا يشمل فقط موارد الدولة الريعية، ولكنه أصاب أيضاً موارد الدولة من الضرائب. فالحقيقة أن أكثر من ثلث دخل الدولة من الضرائب على الأرباح يأتى من تلك المفروضة على الهيئة العامة للبترول، على قناة السويس وعلى البنك المركزي. الانخفاض فى الموارد الريعية يؤثر بالتبعية على إيرادات الدولة من الضرائب. انظر : شكل ٨ الذى يبين تطور الضرائب كنسبة من الناتج المحلى الإجمالى فى الثمانينات.

شكل ٨

الضرائب كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي في الثمانينات

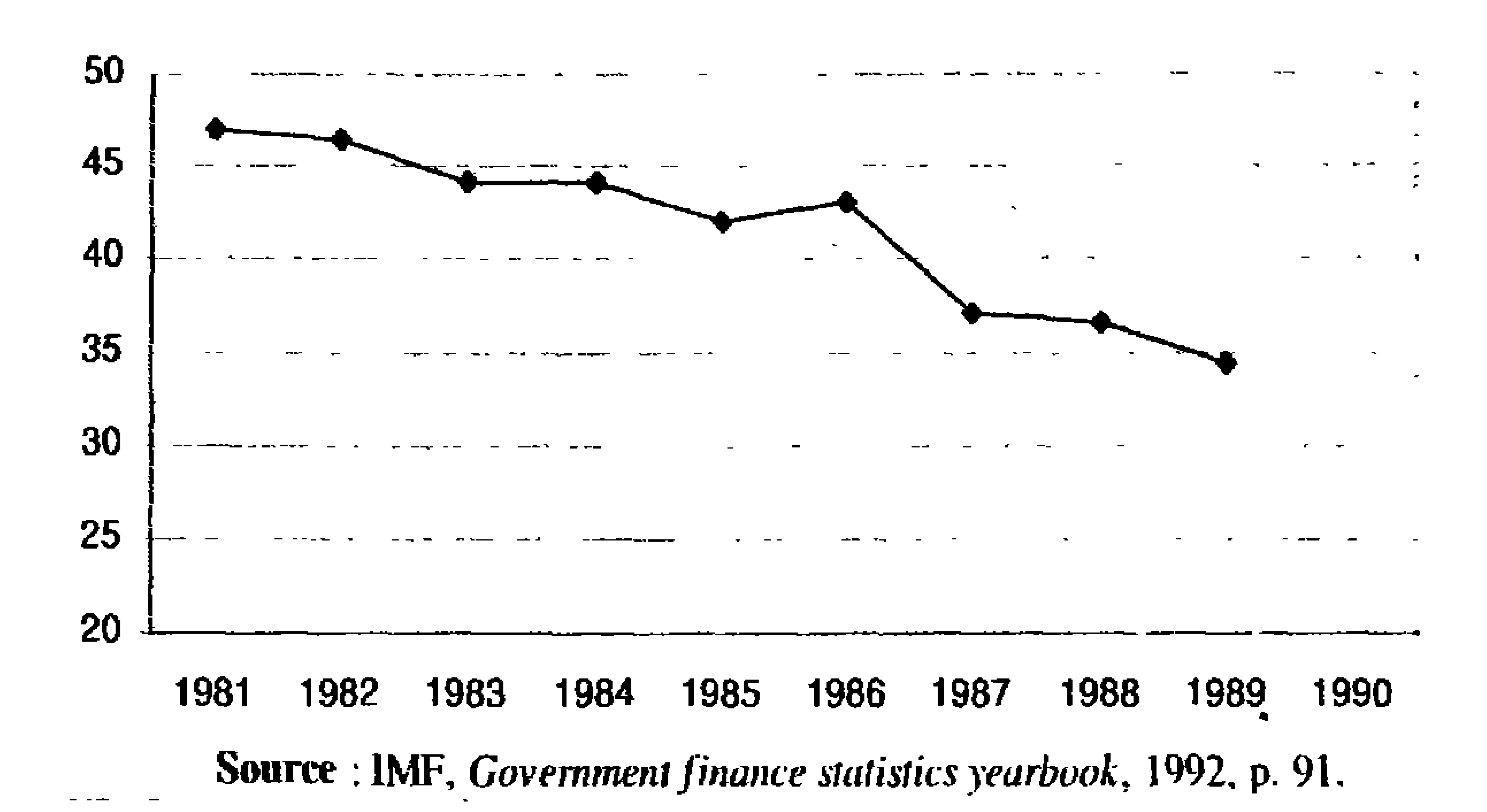


Source: IMF, *Govermement finance statistics yearbook*, 1991.

كانت محصلة انخفاض الإيرادات الريعية والضريبية على السواء تقلص موارد الدولة ككل كما يوضحه شكل ٩ الذى يبين تطور إيرادات الدولة كنسبة من الناتج المحلى الإجمالى فى الثمانينات.

شكل ٩



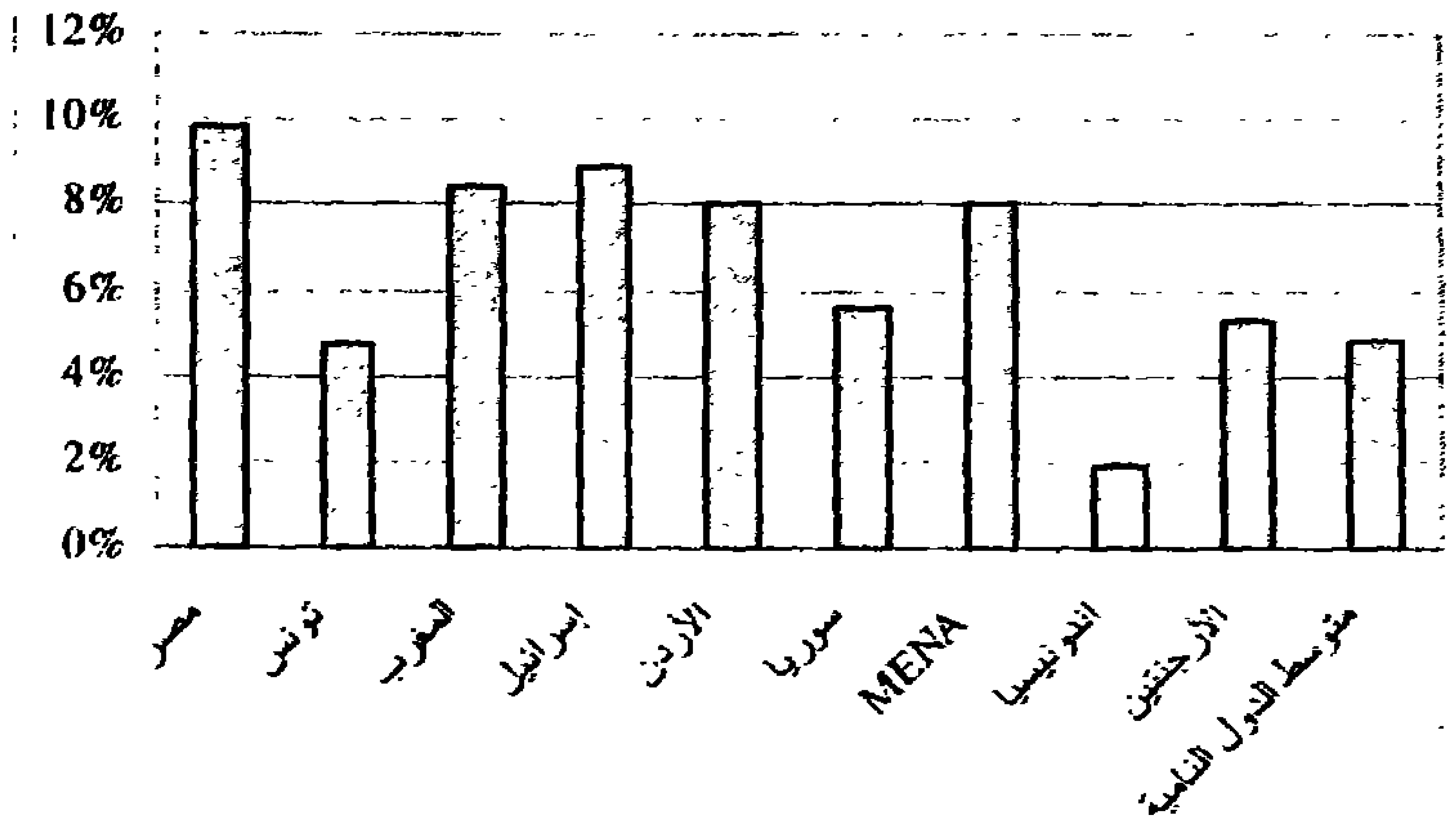


Source : IMF, *Government finance statistics yearbook*, 1992, p. 91.

التكيف مع انخفاض الإيرادات يكون بإجراء تخفيض مماثل فى الإنفاق. ولكن تلك مشكلة سياسية كبيرة لأن تخفيض الإنفاق يعنى أن الأفراد والجماعات التى تحصل على دخل من الدولة عليها أن تقبل حجم تدفقات أقل، أو بعدم وجود تدفقات على الإطلاق. النظام الاستبدادى المصرى يعتمد على العطايا فى فرض سيطرته على المجتمع. لذلك كانت قدرته محدودة على تقليص الإنفاق بما يتواءم مع الانخفاض فى الإيرادات. هكذا زاد العجز فى الموازنة العامة للدولة. وأصبحت مصر تحتل مكانة متقدمة على المستوى العالمى فى مجال تحقيق العجز فى الموازنة. انظر الشكل الآتي:

شكل ١٠



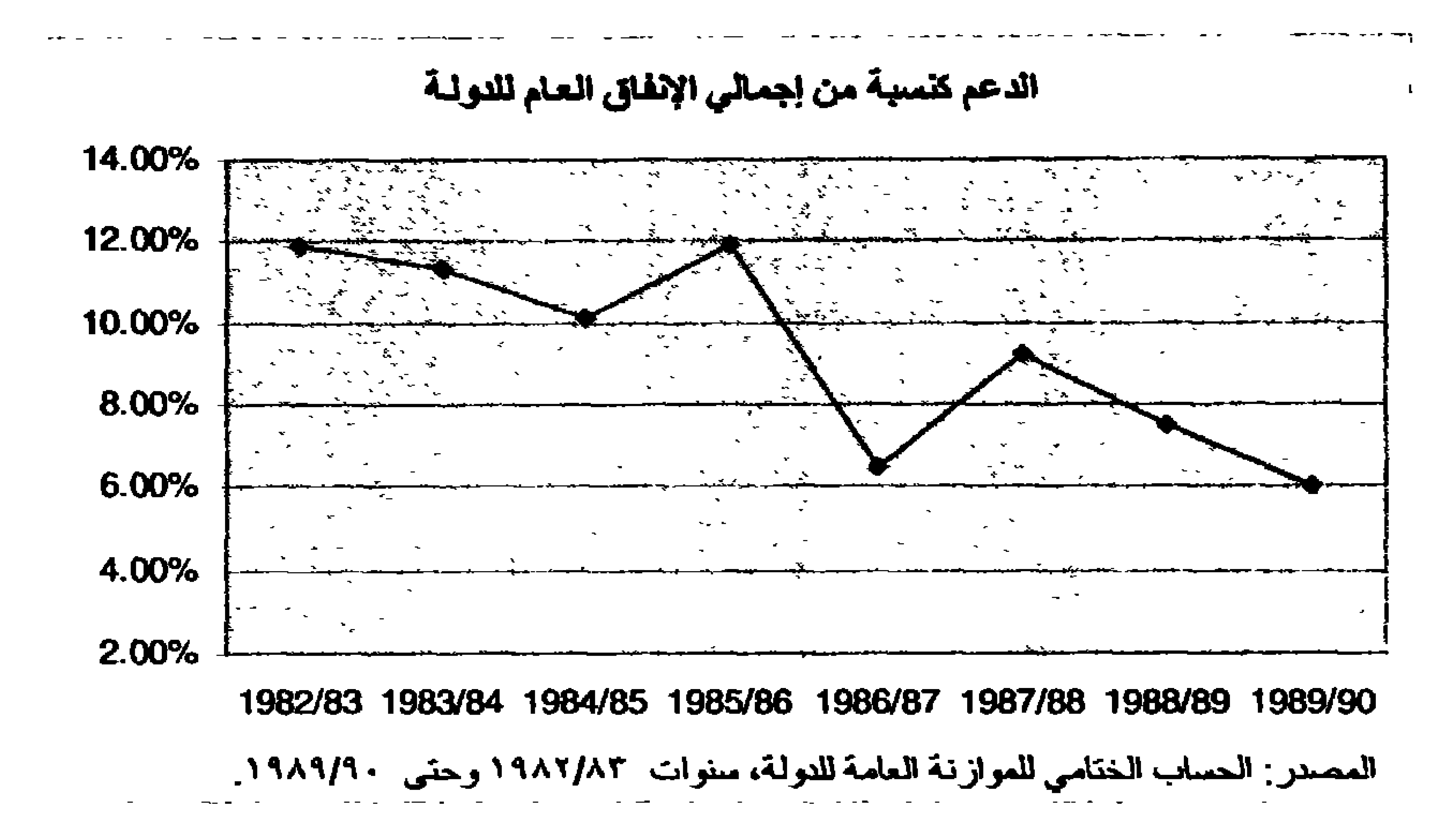


Source: IMF, *Government finance statistics yearbook*, 1991.

أفول الدولة الرعوية:

أصبح نظام مبارك فى مأزق. لقد صاغ سياسته الاقتصادية وخطابه الاقتصادى فى بداية الثمانينات ارتكازاً على تدفق الكثير من الإيرادات. ومن ثم كانت هذه السياسة وهذا الخطاب يتميزان بعودة ما إلى "التخطيط" وإلى الدولة التدخلية الرعوية. وبعد أن تأكد أن هذا المستوى من الإيرادات لن يستمر أصبح على النظام أن يأخذ اتجاهاً معاكساً وأن يصوغ خطاباً يبرر تخلى الدولة عن بعض الأدوار التى قامت بها. اختار النظام قضية الدعم لتكون هى المدخل لتبرير انسحاب الدولة. وبدأ الإعلام الحكومى فى معالجة مسألة الدعم باعتبارها تبديداً للموارد. وتحدث الرئيس أكثر من مرة عن الخبز المدعوم وكيف يستخدم فى إطعام الحيوانات، وعن الشاى الذى يشربه الناس بعشر ملاعق من السكر. هذا بالطبع إلى جانب القضية الأثيرة للرئيس وهى زيادة النسل : الناس تتكاثر بسرعة تفوق قدرة الدولة على اللحاق بهم لتأمين مأكلهم ومسكنهم وخلق وظائف لأبنائهم. وفى مواجهة تلك المبررات كانت هناك بعض الأصوات المعارضة تنكر التشخيص الذى قدمه النظام لأزمة الدولة المالية وتدافع عن الدعم بشراسة. ولكن النظام نفذ إلى حد كبير ما ارتأى أنه الحل. شكل ١١ يوضح كيف استطاع النظام أن يقلص من نسبة الدعم فى إجمالى الإنفاق العام.

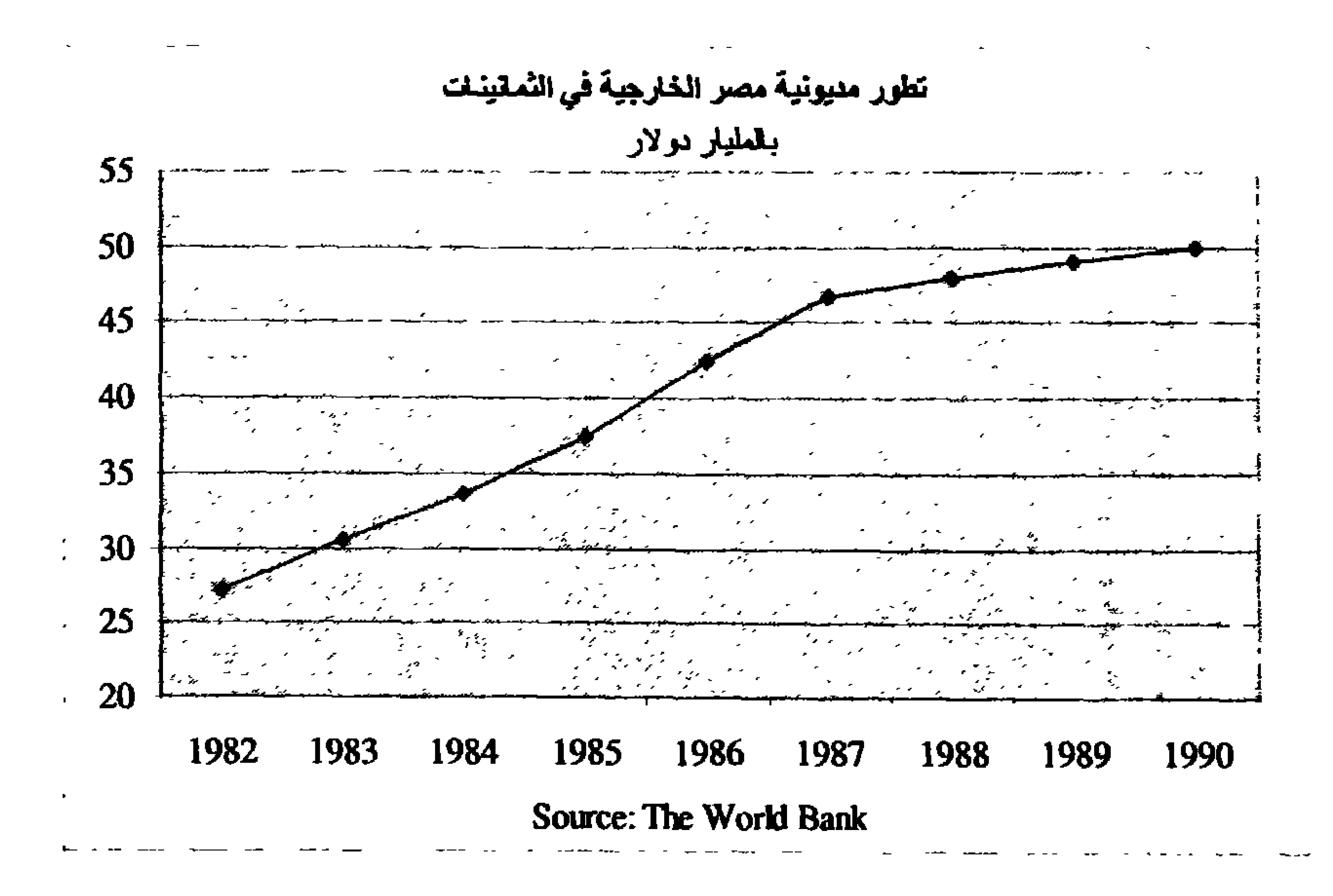
شكل ١١



المصدر: الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة، سنوات ١٩٨٢/٨٣ وحتى ١٩٨٩/٩٠.

ولكن تخفيض الدعم لم ينقذ الدولة من أزمتها المالية. انظر : شكل ١٢ الذى يوضح كيف لجأ النظام إلى المديونية الخارجية والتـــى زادت بشــكل سريع.

شكل ١٢



Source: The World Bank

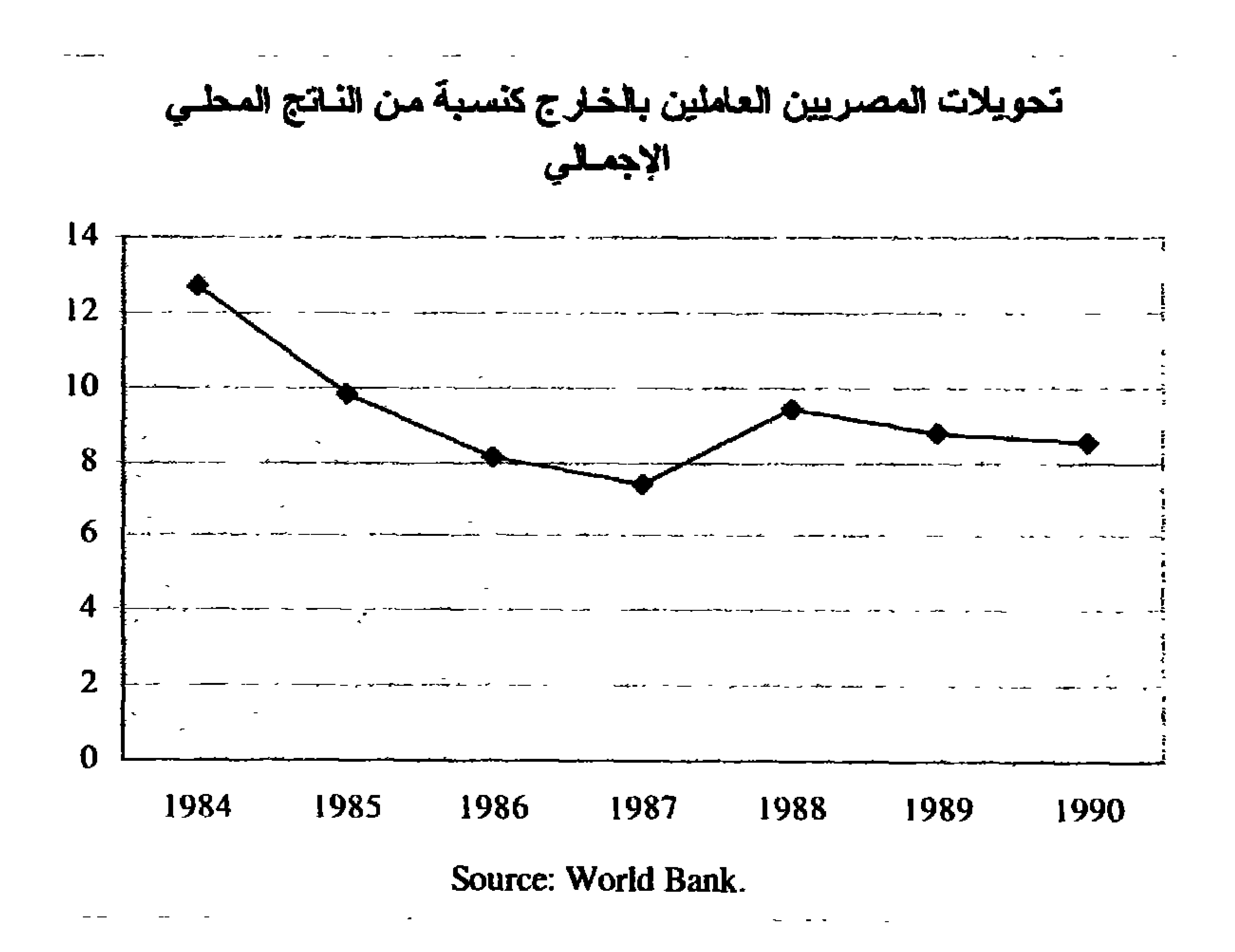
١٩٨٧: النظام يوقع اتفاقية إصلاح اقتصادى مع صندوق النقد ولكن يفشل فى تطبيقه

كان عام ١٩٨٦ فارقاً بالنسبة لخزانة الدولة. انهارت أسعار البترول إلى النصف تقريباً وأدت إلى تدهور عائدات الدولة من تصديره، والتى انخفضت إلى ١،٢ مليار دولار فى ذلك العام بالمقارنة ب ٢،٢٦ مليار دولار عام ١٩٨٥. فى العام نفسه انخفضت عائدات قناة السويس من ١٠٠٠ مليون دولار إلى ٩٠٠ مليون فقط. هكذا أصبحت الحكومة غير قادة على تمويل وارداتها. ومما زاد الطين بلة أن الحكومة الأمريكية قررت فى ذلك العام تعليق مساعدات اقتصادية بقيمة ٢٦٥ مليون دولار حتى تتبنى القاهرة الإصلاحات التى يطلبها صندوق النقد الدولي[٨]. وفى مايو ١٩٨٧ أُعلن عن توقيع اتفاق "للإصلاح الاقتصادي" بين الحكومة المصرية وصندوق النقد الدولي. بمقتضاه كان على الحكومة أن تنفذ حزمة من السياسات. على مستوى السياسة المالية كان على النظام أن يخفض من الإنفاق العام، أن يصفى شركات الدولة الخاسرة وأن يحرر ما يتبقى من القطاع العام. على مستوى السياسة النقدية كان عليه أن يخفض من سعر الجنيه مقابل الدولار حتى يجتذب مليارات الدولارات التى كان المصريون فى الخارج يحتفظون بها، خاصة العاملين فى الخليج. وكان عليه أيضاً أن يرفع من سعر الفائدة حتى يشجع على الادخار ويسيطر على الاستهلاك.

بمقتضى هذا الاتفاق مع الصندوق ذهب النظام المصرى إلى نادى باريس فى مايو ١٩٨٧ وحصل على موافقته فى مجال إعادة جدولة الدين المصرى الخارجي. هكذا تخففت خزانة الدولة من حمل ثقيل كان يهددها بالإفلاس. ولكن اتفاق ١٩٨٧ كان بمثابة فشل ذريع، الأمر الذى يتضح فى أن الإنفاق العام كنسبة من الناتج المحلى الإجمالى قد زاد من ٥٤% عام ١٩٨٦/٨٧ إلى ٥٧،٢% عام ١٩٨٧/٨٨ [٩]. فلنتذكر أن الاتفاق مع صندوق النقد كان ينص على تخفيض الإنفاق العام وليس زيادته. بالإضافة إلى ذلك فقد زاد العجز الصافى فى الموازنة الذى ارتفع من ٥،٣% فى عام ١٩٨٦/٨٧ إلى ٨،٦% فى عام ١٩٨٧/٨٨[١٠]. واستمر النظام فى تمويل عجزه عن طريق طبع النقود، وهو الأمر الذى انعكس بشكل مباشر فى نسبة التضخم التى تعدت ٢٠% فى أواخر الثمانينات.

وبينما كانت خزانة الدولة تئن من انخفاض الإيرادات، كان المجتمع يئن أيضاً من انخفاض تحويلات المصريين العاملين فى الخارج. لقد نجح تخفيض سعر العملة الوطنية فى جذب بعض الأموال. ولكن ذلك لم يوقف ميل تحويلات المصريين إلى الانخفاض كنسبة من الناتج المحلى الإجمالي. انظر : شكل ١٣، النتيجة كانت أن تلك التحويلات لم تعد قادرة على إمداد السكان بموارد إضافية تعوض محدودية الموارد المتولدة فى الاقتصاد المحلي.

شكل ١٣



Source: World Bank.

فى أواخر الثمانينات تحول النظام المصرى إلى "شحاذ دولي" يبحث عن تمويل بأى شكل وفى كل الاتجاهات. وفى عام ١٩٩٠ قامت هيئة التنمية الدولية، التابعة للبنك الدولي، بتصنيف مصر كدولة شديدة المخاطر من الناحية المالية(١١). وبدا وضحاً أن الدولة المصرية وصلت إلى حافة الإفلاس حين توقفت عن سداد ديونها الخارجية، الأمر الذى اهتمت به وكالات الأنباء والصحافة الأجنبية. فى يوليو عام ١٩٩٠ كتبت وكالة رويترز نقلاً عن خبير اقتصادى مصري: "منذ عشرين عاماً ونحن نقول إن

مصر وصلت إلى حافة الإفلاس، ولكن دائماً ما كانت تحدث معجزات تنقذ الاقتصاد. هذه المرة لا أرى مخرجًا من هذه الأزمة"[١٢]. ولكن السماء خيبت أمال هذا الخبير الاقتصادي. فبعد أقل من أسبوعين من تصريحاته، عبرت الدبابات العراقية الحدود الكويتية وحدثت المعجزة. فقد أدت تداعيات هذا الغزو إلى قيام الولايات المتحدة بتعبئة تحالف دولى لطرد العراق من الكويت. وقد احتاج هذا التحالف تعاون دولتين من أهم القوى الإقليمية وهى مصر وسوريا. وكان عليه أن يدفع الثمن بالدولار. وهذا ما حدث...

١٩٩٠: نجاح تطبيق برنامج الإصلاح بفضل تجدد الإيرادات الريعية

وافقت الدول الدائنة على إلغاء نصف ديون مصر. ولكنها أوقفت هذا الإجراء على تنفيذ الحكومة المصرية لبرنامج للإصلاح الاقتصادي، تتم صياغته بالتعاون مع صندوق النقد الدولى والبنك الدولي. وقد بدأ النظام السياسى بالفعل فى تنفيذ البرنامج فى عام ١٩٩٠. ولكنه هذه المرة أبدى حماسة والتزاماً فى التطبيق بالمقارنة ببرنامج ١٩٨٧. لماذا نجح برنامج ١٩٩٠ وفشل برنامج ١٩٨٧ ؟ طرح البعض سقوط الكتلة الشرقية وانهيار فكرة الدولة التدخلية كأحد العوامل التى أدت إلى رجحان كفة "الجناح الليبرالي" فى النظام، الذى يؤمن أنه لا بديل عن تسريع عملية نمو الرأسمالية فى مصر، المحلى منها والأجنبي. لتفسير نجاح برنامج ١٩٩٠ طرح البعض أيضاً التنسيق الجيد الذى قامت به الدول الدائنة مع بعضها البعض من جانب، ومع المؤسسات المالية الدولية من جانب آخر[١٣]. لقد تم إلغاء الديون على مراحل، وكان إلغاء كل شريحة مرتبطاً بتنفيذ مجموعة من السياسات.

كان تخفيض عجز الموازنة هو الركيزة الأساسية التى قام عليها برنامج الإصلاح الاقتصادى المصري. فبعد أن وصل العجز الصافى كنسبة من الناتج المحلى الإجمالى إلى ٦ % فى السنة التى سبقت تنفيذ البرنامج، انخفضت نسبة العجز إلى ٠،٦% عام ١٩٩٣/٩٤. كان ذلك إنجازاً لم تكف المؤسسات الدولية عن الاحتفاء به فى الكثير من المحافل والتقارير. على سبيل المثال ذكرت دراسة منشورة عن صندوق النقد الدولى عام ١٩٩٨ أن مصر حققت فى عام ١٩٩٦/٩٧ أعلى معدل للتوازن المالى فى الشرق

الأوسط وشمال أفريقيا بعد الجزائر(١٤). كان مستقبل الاقتصاد المصرى واعداً فى منتصف التسعينات. لقد سيطرت الحكومة على معدل التضخم بعد أن توقف البنك المركزى عن طبع النقود لتمويل العجز فى الموازنة. والبورصة التى عادت بعد موات طويل أعقب تأميمات عام ١٩٦١ أظهرت بعض الحيوية. وأطلقت الحكومة شعار : "مصر، نمر على النيل" كعنوان لمرحلة جديدة تكون مصر فيها على رأس الدول الصاعدة.

كانت نتائج برنامج الإصلاح هى أحد أهم الموضوعات التى انصب عليها النقاش العام فى التسعينات. فبينما كانت الحكومة تقول إن هذا البرنامج حقق نجاحاً باهراً، وكانت فى ذلك مدعومة بالعديد من تقارير المؤسسات الدولية، كانت العديد من الأصوات المعارضة تقول إن الذى نجح هو الإصلاح المالى (أى تخفيض عجز الموازنة) وليس الإصلاح الاقتصادي، لأن الإصلاح الاقتصادى يجب أن يؤدى إلى مجموعة من النتائج منها زيادة الإنتاج وزيادة دخول الأفراد.

تعرض النقاش لهذه القضايا، ولكنه لم يعط الوقت الكافى لتفسير الأسباب التى كانت وراء نجاح النظام فى مجال الإصلاح المالي. لماذا نجحت الحكومة فى تخفيض العجز فى الموازنة ؟ هل كان ذلك بسبب السياسات التى نفذتها بمقتضى برنامج الإصلاح، أم كان ذلك بسبب مجموعة من الظروف المواتية التى ترافقت مع تطبيق برنامج الإصلاح ؟ سأحاول أن أثبت فى هذا القسم من الفصل أن نجاح النظام فى تخفيض العجز لم يكن راجعاً لتعديلات فى السياسة المالية. فباستثناء ضريبة المبيعات التى فرضها النظام فى ١٩٩١، لم يلحق بالسياسة المالية أى تغير مهم.

فى رسالته إلى رئيس البنك الدولى فى مايو ١٩٩١ (١٥)، تعهد الدكتور موريس مكرم الله وزير التعاون الدولى بأن تقوم الحكومة المصرية بتحرير الاقتصاد. كانت هذه الرسالة تهدف إلى الحصول على قرض من البنك الدولي. و كان أكثر ما ركز عليه مكرم الله هو التزام الحكومة بتخفيض الإنفاق العام. لقد قدم رئيس البنك الدولى خطاب التعهد المصرى إلى مجلس إدارة الصندوق موصياً هذا المجلس بقبول وعود الحكومة المصرية ومنحها القرض الذى طلبته. وكان من ضمن الوثائق التى قدمها رئيس البنك، جدول

يحتوى على أرقام الإنفاق العام الذى التزمت الحكومة المصرية بعدم تخطيه فى المستقبل. على أن الحكومة لم تلتزم على الإطلاق بما تعهدت به.
جدول ١ يبين الفجوة الكبيرة بين حجم الإنفاق العام الذى تعهدت به الحكومة وحجم الإنفاق الذى حدث بالفعل :

جدول ١

الإنفاق العام المتفق عليه مع البنك الدولى والإنفاق العام كما حدث بالفعل

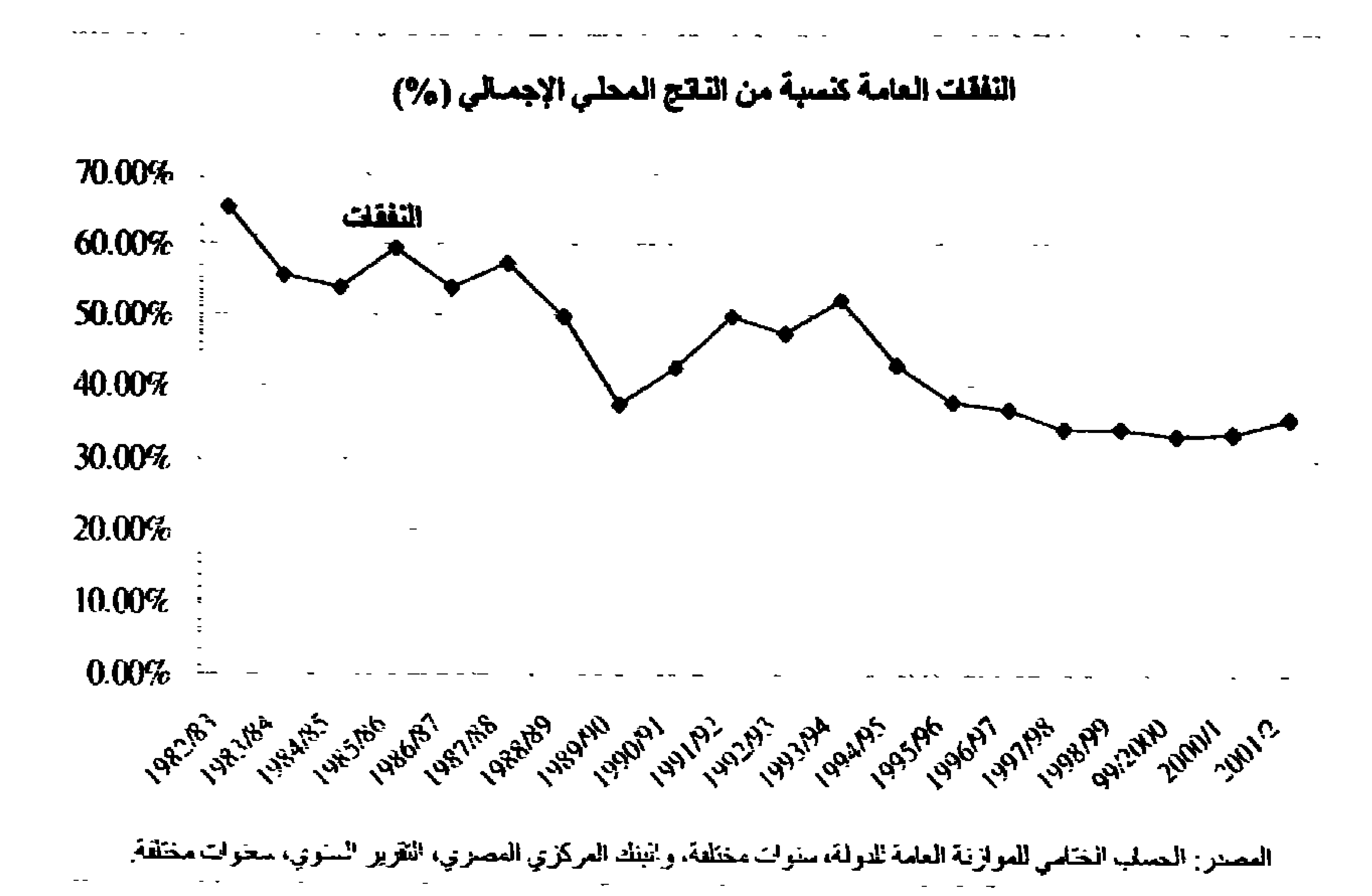
مليار جنيه

	1991/2	1992/3	1993/4	1994/5	1995/6	1996/7
حجم الإنفاق العام المتفق عليه مع البنك الدولي	51,4	47,12	46,15	44,65	43,45	42,08
الإنفاق العام كما حدث بالفعل	55,8	59,4	71,7	70,4	81,4	88
الإنفاق العام الفعلي/ الإنفاق العام المتفق عليه مع البنك الدولي	108,5%	126%	155,3%	157,6%	187,3%	209%

المصدر: السطر الأول The World Bank, *Report and recommendation of the president of the World Bank to the Excutive Directors*. June 1991.
السطر الثاني: وزراة المالية: الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة، سنوات مختلفة.

لم تكتف الحكومة بزيادة حجم الإنفاق العام بشكل مطلق، ولكن المفاجأة الكبيرة تمثلت فى زيادة نسبة الإنفاق من الناتج المحلى الإجمالى والتى ارتفعت من ٣٧،٣% عام ١٩٨٩/٩٠ قبل تطبيق برنامج الإصلاح إلى ٤٩،٩% عام ١٩٩١/٩٢ [١٦]. انظر : شكل ١٤.

شكل ١٤



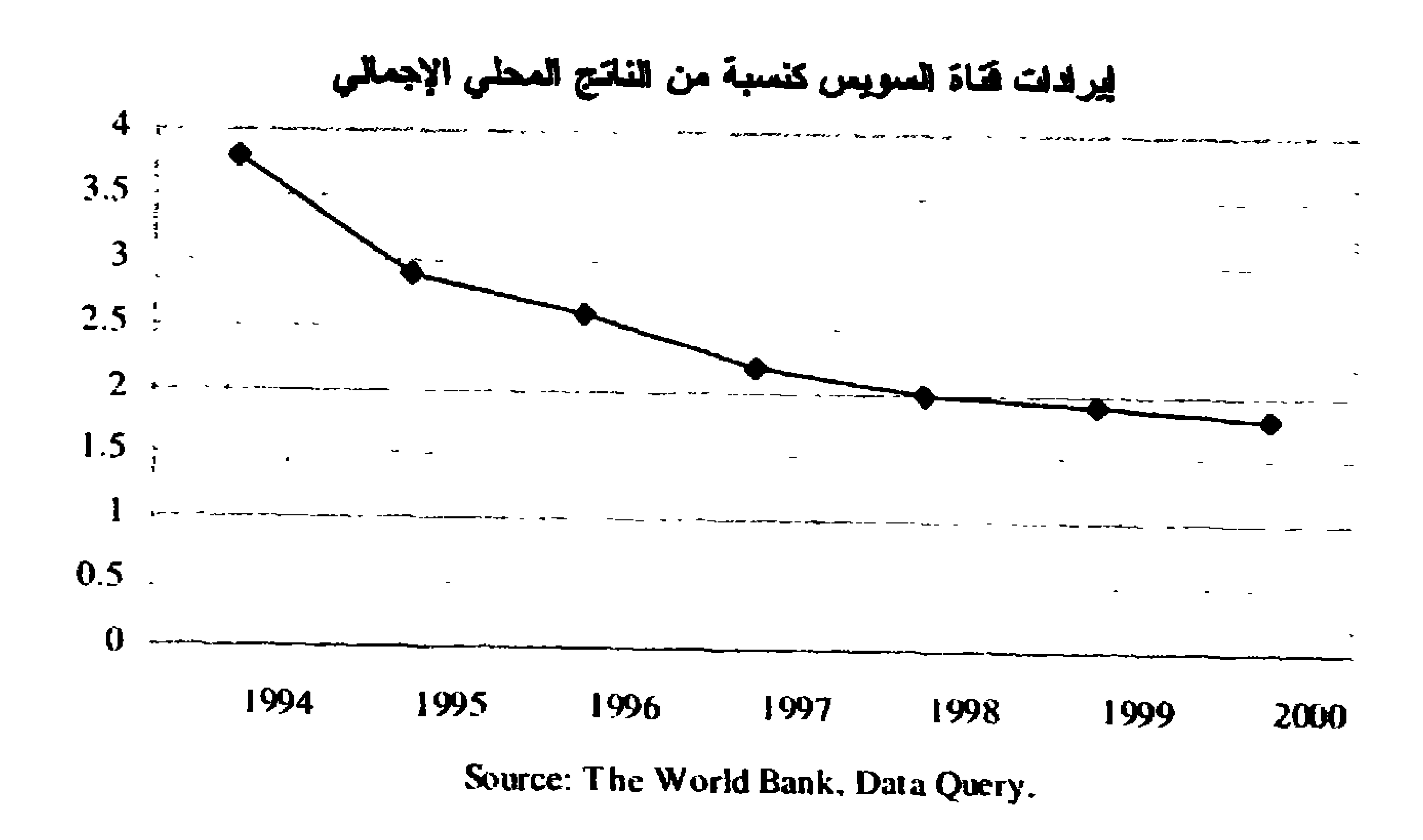
كما يتضح من الشكل، ظل مستوى الإنفاق العام بعد تطبيق الإصلاح أكبر من مستواه قبل الإصلاح حتى عام ١٩٩٦/٩٧. بعد ذلك أخذ فى التناقص.

لم تنفذ الحكومة إذن تعهداتها فى مجال تخفيض الإنفاق العام. ولكنها نجحت فى تخفيض العجز فى الموازنة. على أن هذا التخفيض كان راجعاً إلى زيادة الإيرادات، وليس إلى تخفيض المصروفات. كان هناك العديد من العوامل التى دفعت بالإيرادات إلى الزيادة. فبالإضافة إلى دخول مصر فى حرب الخليج، التى أتت على مصر بالعديد من العطايا، قامت الحكومة بتخفيض القيمة الرسمية للجنيه (وهى قيمة تفوق بكثير تلك السائدة فى السوق السوداء) مما زاد من قيمة صادرات الدولة من البترول ومن الخدمات (قناة السويس) مقومة بالجنيه المصري. وعلاوة على ذلك فرضت الحكومة ضريبة مبيعات جديدة كانت تأتى لها ببعض المليارات من الجنيهات. كل ذلك أدى إلى زيادة الإيرادات العامة ومن ثم الإنفاق العام.

إيرادات الدولة تنخفض من جديد

يمكن اعتبار السنوات الأولى من التسعينات "هدنة" على صعيد انخفاض موارد الدولة. ولكن منذ منتصف التسعينات عادت إيرادات الدولة إلى ميلها نحو الانخفاض. وكما هو الحال فى الثمانينات، كان انخفاض موارد الدولة راجعاً بالأساس إلى تدهور عائداتها من الإيرادات الريعية. شكل ١٥ يوضح انخفاض مساهمات قناة السويس فى الاقتصاد.

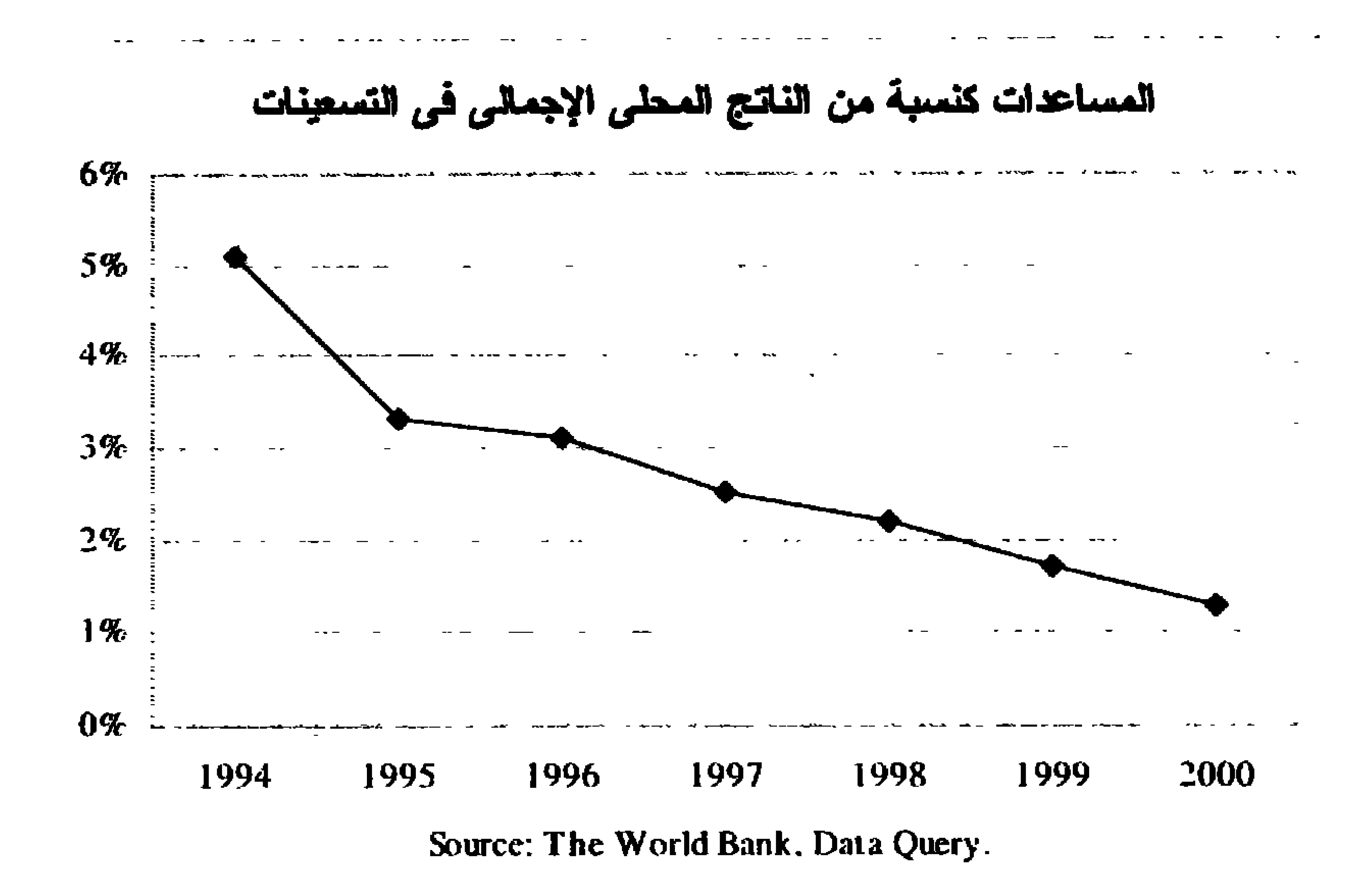
شكل ١٥



Source: The World Bank, Data Query.

الأمر نفسه بالنسبة للمساعدات الخارجية التى أخذت منحنى هابطاً بعد الزيادة التى طرأت عليها فى أوائل التسعينات بفضل وفورات حرب الخليج. انظر شكل ١٦ الذى يبين تطور المساعدات الخارجية كنسبة من الناتج المحلى الإجمالي.

شكل ١٦

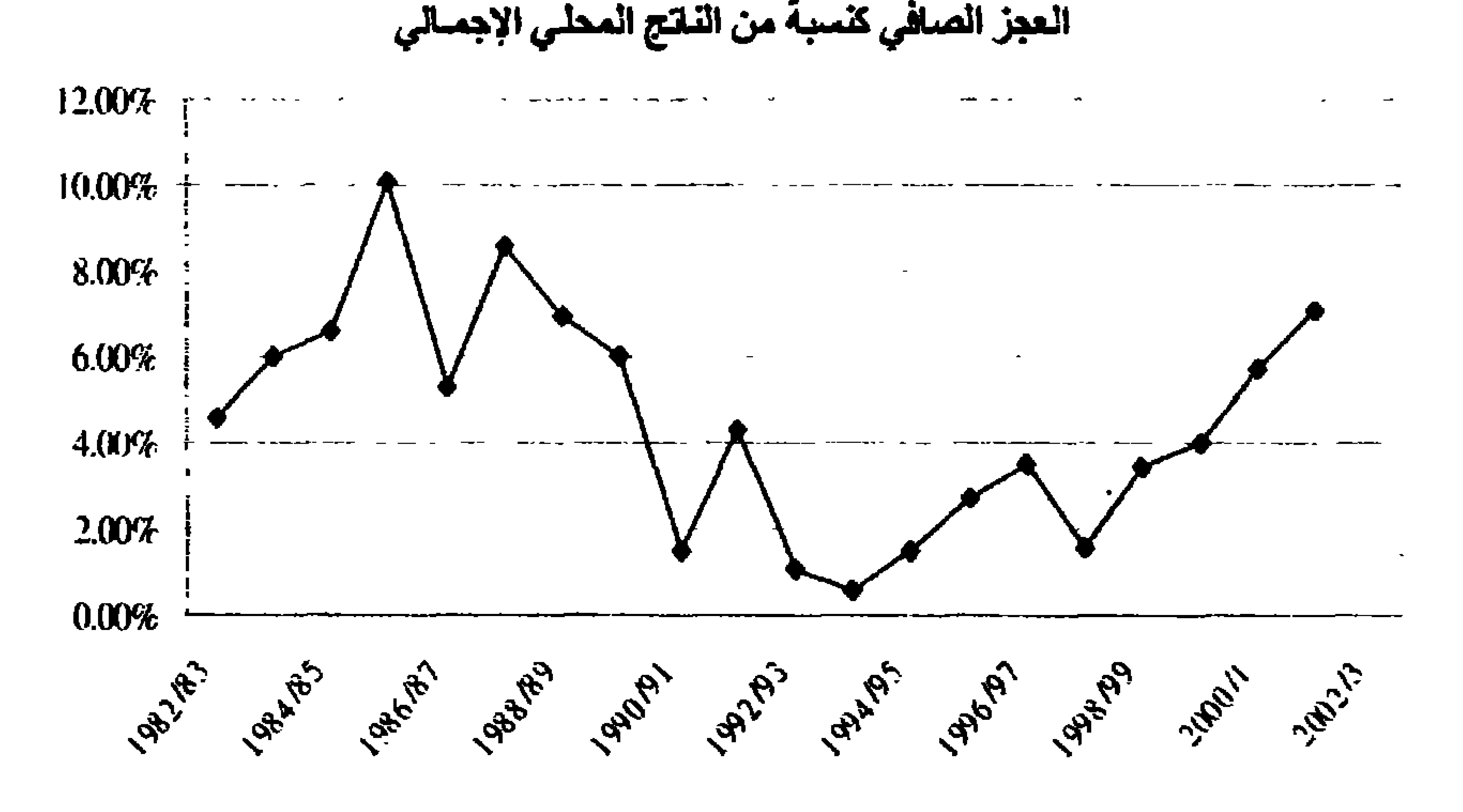


Source: The World Bank. Data Query.

كان ذلك التدهور السريع فى المساعدات راجعاً إلى عدة متغيرات لحقت بالدول المانحة وأيضاً بالنظام الدولي. لقد اتبعت كل الدول الصناعية الكبرى سياسة مالية تقشفية فى التسعينات. فبعد أن انهارت الكينزية كفلسفة تقوم عليها السياسيات الاقتصادية لهذه الدول، كانت الفلسفة النيوكلاسيكية المسيطرة تركز على التوازن المالى للدول. هكذا كان على هذه الدول أن تخفض من العجز فى ميزانياتها. وهو الأمر الذى يتضح على سبيل المثال فى اتفاقية ماستريخت الأوروبية التى حددت نسبة ٣ % كسقف للعجز المسموح به فى الموازنة. بالإضافة إلى ذلك أدى سقوط الكتلة الشرقية إلى انضمام كثير من دول الشيوعية السابقة إلى صفوف الدول الطالبة للمعونات وللقروض بعد أن كانت فيما سبق من الدول المانحة. خلاصة القول إنه فيما يخص المساعدات جاءت التسعينات لكى تزيد من الطلب عليها وتقلل من العرض المتاح منها. الأمر الذى زاد من صعوبة مهمة النظام المصرى فى تعبئة المعونات الدولية. ومما زاد الأمر تعقيداً أنه وبعد انتهاء الحرب الباردة، بدا أن الأهمية الاستراتيجية والسياسية للشرق الأوسط قد ضعفت. وكانت النتيجة أن نصيب الشرق الأوسط من المعونات الدولية انهار من ١٣ % كمتوسط فى الثمانينات إلى ٧ % فى عام ٢٠٠٢ (١٧)

لم يستطع النظام الحاكم تعويض الانخفاض فى الإيرادات الريعية عن طريق تنمية الإيرادات التى تحصل عليها الدولة من الداخل. كان من المنتظر أن تقوم الحكومة بإصلاح ضريبى مهم فى أوائل التسعينات يقلص من التهرب الضريبى ومن الإعفاءات غير المبررة التى كانت تضيع على خزانة الدولة كثير من الإيرادات. ولكن باستثناء ضريبة المبيعات التى فرضتها الحكومة فى ١٩٩١، لم يحدث إصلاح ضريبى يستحق الذكر. سنعود إلى ذلك بالتفصيل فى الفصل الخامس عن دولة الجباية. هكذا بدأت موازنة الدولة تحقق عجزاً أكثر فأكثر. وكما يوضح شكل ١٧ لقد تخطت نسبة العجز إلى الناتج المحلى الإجمالى فى عام ٢٠٠٠/١ تلك النسبة التى تحققت عام ١٩٨٩/٩٠، أى قبل تطبيق برنامج الإصلاح الاقتصادي. وبذلك تكون أهم إنجازات برنامج الإصلاح الاقتصادى قد ذهبت أدراج الرياح.

شكل ١٧



المصدر: تم حسابه وفقاً لبيانات وزارة المالية،الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة، سنوات مختلفة.

وأخيراً عادت الدولة من جديد لتمويل الفجوة بين إيراداتها ومصروفاتها عن طريق الاستدانة. انظر : إلى جدول ٢ الذى يوضح تطور المديونية فى السنوات الأخيرة.

جدول ٢
المديونية العامة فى مصر

بالمليار جنيه

	1999/00	2000/1	2001/2	2002/3
إجمالي الديون	339,6	391,2	456,4	517,2
الدين الداخلي	245,4	290,7	329,7	365,1
الدين الخارجي	94,2	100,5	126,7	152,1
إجمالي الديون كنسبة من الناتج المحلي	99,8%	109,1%	119,6%	152.1%
الدين الداخلي/الناتج المحلي الإجمالي	72,2%	81%	86.4%	89,8%
الدين الخارجي/ الناتج المحلي الإجمالي	27,7%	28%	33.2%	43%

المصدر: البنك المركزى المصري، التقرير السنوي، أعداد مختلفة.

تكمن خصوصية المديونية فى التسعينات، بالمقارنة بمديونية الثمانينات، بأنها كانت مستحقة لدائنين فى الداخل وليس فى الخارج. قدرة الدولة على تعبئة الموارد من الخارج فى شكل قروض تضاءلت، وأصبح عليها أن تجد تمويلها من الداخل. هكذا وصل نصيب الدائنين المحليين من مديونية الدولة المصرية إلى ٧٠،١ %.

عادت الدولة إذن إلى نفس معضلة الثمانينيات : فهى تنفق أكثر بكثير من قدراتها على تمويل هذا الإنفاق. لقد فشل التحرير الاقتصادى فى السيطرة على ميل الدولة للتوسع غير المحدود فى الإنفاق، كما عجز "الإصلاح الاقتصادي" عن تعبئة إيرادات إضافية تستطيع تمويل نشاطات الدولة الأساسية. وهذا ما يحيلنا إلى التفسيرات المتداولة لفشل التحرير الاقتصادى فى مصر، والتى كان بعض الباحثين قد قدموها لتأويل توقف، أو على الأقل تعثر، التحرير فى الثمانينات. تكمن المشكلة فى رأى آلان ريتشاردز فى توازن القوة بين الدولة المصرية وجماعات المصالح : "دولة ضخمة ولكن ضعيفة تواجه جماعات مصالح كثيرة، ليست بالقوة الكافية

حتى تفرض برامجها على الدولة ولكن قوتها تكفى لإجهاض أى سياسة تهدد مصالحها"[٨١]. أما نزيه الأيوبى فهو يعتقد أن فشل التحرير والإصلاح يرجع إلى تناقضات النظام الحاكم نفسه وليس إلى مقاومة جماعات المصالح. وفقاً له، تميل أنظمة بلاد العالم الثالث إلى تنمية البيروقراطية لأن ذلك يؤدى بها إلى الاستقرار فى الحكم. فنمو البيروقراطية يسمح لها بتجنيد وتوظيف المثقفين والمتعلمين، وهى بذلك تقوم باحتواء هذه الجماعات التى تمتلك طموحاً كبيراً[١٩]. ويذهب كليمنت هنرى فى نفس الاتجاه التحليلى حينما يؤكد أن سياسة التحرير الاقتصادى فى مصر ليست إلا استراتيجية لتجديد حكم النظام المستبد[٢٠].

هذه التفسيرات لا تتعارض بالضرورة مع بعضها البعض. ففى بعض الأحيان، يكون فشل التحرير ناتجاً عن مقاومة جماعات مصالح سواء كانت فى جانب بيروقراطية الدولة أو رجال الأعمال. وفى أحيان أخرى يكون الفشل راجعاً إلى عدم جدية النظام فى تطبيق سياسيات يمكن أن تهدد سيطرته السياسية. ونحن نريد أن نضيف على تلك الأسباب التى طرحها الباحثون الذين سبق ذكرهم: أنه إذا نجحت المقاومة للتحرير الاقتصادى فى تعطيل تلك العملية، فذلك لأن إيرادات الدولة كانت تنهمر فى بعض اللحظات الحاسمة، الأمر الذى كان يؤدى إلى تخريب عملية الإصلاح التى تقوم على التقشف وعلى تحجيم نمو الدولة. تلجأ الحكومات عادة إلى الإصلاح المالى أو الاقتصادى بفعل أزمة فى إيرادات الدولة. وقد حدث ذلك فى مصر مرتين: عام ١٩٧٤ و١٩٩٠ حينما وصلت الدولة إلى حافة الإفلاس مما دفع النظام إلى حشد آلته الإعلامية والإيديولوجية لكى يقنع الناس بالتحرير. وقد استطاع النظام بالفعل أن يفرض "الإصلاحات". ولكن فى المرتين كانت إيرادات الدولة تزيد مما يؤدى إلى نمو حجم ونشاط الدولة الأمر الذى كان يسير عكس اتجاه برامج الإصلاح التى اختارتها الحكومة.

على أن هذه الزيادة فى إيرادات الدولة مع تطبيق برامج الإصلاح لا تأتى صدفة. فالنظام لا يقبل من الأصل تبنى أى برنامج اقتصادى إلا إذا كان تأثيره على إيرادات الدولة إيجابياً، أو على الأقل محايداً. "فتش عن الإيرادات"، ربما يكون ذلك الشعار هو الأيقونة التى يجب أن يحملها كل دارس للسياسة الاقتصادية المصرية. والإيرادات العامة لها هذه الأهمية القصوى بالنسبة للنظام لأنها توفر له القدرة على القيام بمصروفاته

الأساسية، التى تخلق حالة من الرضا العام، ومن ثم تساعده علـــى إعـــادة إنتاج نفسه.

الخلاصة :

يكشف تطور إيرادات الدولة المصرية فى العقدين الأخيرين أن تقلبات هذه الإيرادات بالزيادة أو بالنقص كان هو العامل الأساسى وراء التعديلات التى تلحق بالسياسة الاقتصادية وبالخطاب الاقتصادى الرسمي. تعريف دور الدولة (ما تقدمه من سلع وخدمات) يكون مبنيًا على الموارد التى تتوفر للدولة. فى بداية عهده، وسع نظام مبارك من دور الدولة فى الخطاب الرسمي. ولكن تقلص الإيرادات فيما بعد أجبره على أن يراجع تعريفه لدور الدولة. وهنا تبدو الدولة كطرف سلبى يتكيف مع التغييرات التى تعترى مواردها: فإذا تدفقت الموارد، اتسع دورها، وإذا نضبت الأموال تقلصت مجالات عملها.

الهوامش والمراجع

(١) الأهرام، ١٩٨١/١١/٦.

(٢) الأهرام ١٩٨١/١٠/٢.

(٣) الأهرام الاقتصادى ١٩٨٢/٢/٢٢.

(٤) المصدر السابق.

(٥) الأهرام الاقتصادي، ١٩٨٢/٤/٢٦.

(٦) لمزيد من التفاصيل عن نمو الرأسمالية الصناعية فى عهـد مبـارك أنظـر كتابنـا السابق: Samer Soliman. State and industrial capitalism, *Cairo papers in Social science*, volume 21, number 2, The American university in Cairo press. 1998.

(٧) المرجع السابق.

(8) LÖFGREN, Hans. Economic policy in Egypt: a breakdown in reform resistance ? *International journal of Middle East studies*, 1993, vol. 25, p. 407-421.

(٩) وزارة المالية، الحساب الختامى للموازنة العامة للدولة، ٨٧/١٩٨٦ و ٨٨/١٩٨٧.

(١٠) المصدر السابق.

(١١) LÖFGREN, Hans، مصدر سبق ذكره.

(١٢) وكالة رويتر، ١٧ يوليو ١٩٩٠.

(١٣) LÖFGREN, Hans، مصدر سبق ذكره.

(14) Allum Peter et al. *Egypt Beyond Stabilization*. Washington : IMF, May 1998.

(15) THE WORLD BANK. Report and Recommendation of the president of the Int. Bank for reconstruction and development to the executive directors on a proposed structural adjustment loan to Egypt. Washington : the World bank, June 1991.

(١٦) تم حسابها بواسطة الباحث من بيانات وزارة المالية، الحساب الختـامى للموازنـة العامة للدولة (أعداد مختلفة)، و البنك المركزى المصـري، التقريـر السـنوى (أعـداد مختلفة).

(١٧) مركز البحوث الاقتصادية والمالية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، تقرير التمويل الدولى فى جمهورية مصر العربية، ١٩٩٩.

(١٨) انظر:

- RICHARDS Alan, John WATERBURY. *A political economy of the Middle East*. Boulder : West review, 1996, p.1721

(19) AYUBI Nazih. *Over stating the Arab State*. London : IB Tauris & comp Ltd, 1995, p. 326.

(٢٠) لمزيد من التفاصيل عن رؤية هنرى أنظر:

- Henry, clement. Money and power : the dilemma of Egyptian infitah. *Middle East journal*, vol. 40, n°4, 1986.

◆ الفصل الثانى ◆

تحولات توزيع الموارد على مؤسسات الدولة : الأمن أولاً

بيّنا فى الفصل السابق كيف مالت إيرادات الدولة إلى الانخفاض منذ منتصف الثمانينات. وهو الأمر الذى صعب من عملية توزيع الموارد على مؤسسات ووظائف الدولة المختلفة. على الرغم من أن توزيع الموارد بين مؤسسات الدولة المختلفة لم يتغير كثيراً فى عهد مبارك، إلا أن نظام هذا الرئيس قام ببعض التعديلات التى استجابت للتحديات السياسية والاقتصادية التى واجهت النظام. لقد زاد نصيب وزراة الداخلية، الثقافة، الأوقاف والتعليم، كما قل نصيب وزارتى الدفاع والتموين. يهدف هذا الفصل إلى شرح وتفسير الخطوط العامة فى تحولات الإنفاق العام دون الدخول فى تفاصيلها.

تقسيمات النفقات العامة

فى كتابه "الأزمة المالية للدولة الرأسمالية"[١] يوضح جيمس أوكنور أن الدولة فى النظام الرأسمالى يجب أن تدير بكفاءة توزيع الموارد بين الإنفاق على رأس المال الجماعى (البنية الأساسية، البحوث، تدعيم الصادرات، إلخ) والتى تهدف إلى تهيئة الظروف المواتية لنمو رأس المال الخاص من جهة، والإنفاق الاجتماعى (دعم وصحة، إلخ) التى تسعى للتخفيف من التفاوتات الاجتماعية ومن ثم ضمان رضاء الطبقات الفقيرة. وهذان النوعان من الإنفاق يعكسان الوظيفتين الأساسيتين للدولة وفقاً لأوكنور: التراكم الرأسمالي، والحفاظ على الشرعية.

على أنه فى الواقع لا يوجد كثير من النفقات العامة التى يمكن تصنيفها بشكل حصرى فى إحدى النوعين. فالإنفاق على التعليم على سبيل المثال يصنف عادة فى خانة الإنفاق الاجتماعي، حيث إنه يخفف من التفاوتات الاجتماعية بما أنه يسمح بالحراك الاجتماعي، أى أنه يتيح لبعض الفقراء أن يغيروا من واقعهم الفقير بواسطة التفوق فى التعليم، ومن ثم احتلال وظائف جيدة فى سوق العمل. ولكن التعليم أيضاً يجب تصنيفه كإنفاق على رأس المال الاجتماعي، بما أن تشكيل قوة عمل مدربة وماهرة هى أحد شروط زيادة إنتاجية العمالة ومن ثم النمو السريع للرأسمالية الخاصة.

وبنفس المنطق، فالإنفاق على رأس المال الجماعى يمكن أن يلعب دوراً أساسياً فى تحقيق شرعية النظام السياسي. فالإنفاق على البنية الأساسية على سبيل المثال يؤدى إلى نمو الاستثمار الذى يخلق العديد من فرص العمل التى بوسعها أن تزيد من الاستقرار الاقتصادى والسياسى فى المجتمع.

نحن نريد هنا أن نطرح تصنيفاً أخر أكثر ملائمة لفهم الإنفاق العام فى حالة النظم الاستبدادية. ونقطة الانطلاق هنا هى النظام السياسى وليس الدولة. الهدف الأساسى لكل نظام هو البقاء فى الحكم. فى حالة النظم الاستبدادية يكون ذلك عبر وسيلتين: السيطرة على عقول وأجساد المواطنين من ناحية، وتحقيق تنمية اقتصادية تعطى شرعية (شرعية الإنجاز) للنظام السياسى من ناحية أخرى. ونحن نقسم هنا الإنفاق العام إلى:
أولاً : نفقات للسيطرة السياسية: والتى تضم نفقات الأجهزة الأمنية، نفقات السيطرة الأيديولوجية (الإعلام، الثقافة، والشئون الدينية)، ونفقات اجتماعية تحقق جانب من شرعية النظام (دعم السلع الغذائية مثلاً).

ثانيًا: نفقات للتنمية الاقتصادية: والتى تشتمل على نفقات التعليم والبنية الأساسية، والبحوث، وتدعيم الصادرات، إلخ.

مثل تصنيف أوكنور فإن التصنيف الذى طرحناه ليس جامعًا مانعًا. فالإنفاق على التعليم على سبيل المثال له وظيفة مزدوجة. فهو يساهم فى السيطرة (تشكيل وعى الأطفال لقبول النظام القائم وقبول التفاوتات الاجتماعية). كما يساهم الإنفاق على التعليم فى التنمية الاقتصادية حيث إنه يعطى خبرات ومعارف لقوة عمل تكون ركيزة نمو وازدهار النشاط الصناعي. لذلك علينا ألا ننسى أن تلك التصنيفات "نماذج نظرية" ideal types وليست تصنيفات تماثل تماماً التقسيمات الإمبريقية فى الواقع للنفقات العامة.

تحولات الإنفاق على السيطرة فى التسعينات

الإنفاق على السيطرة يشتمل على نفقات الدفاع والداخلية والثقافة والأوقاف والتموين. تتطلب السيطرة على أرض وسكان بلد ما قوة مادية تستطيع أن تفرض الأشياء بالأمر إذا فشلت الحجة فى الإقناع. فإذا عجزت دولة – مصر على سبيل المثال – عن إقناع جارة لها – ولتكن هنا

إسرائيل- فى أن سيناء يجب أن تكون تحت السيادة المصرية لأنها تنتمى منذ عصور سحيقة إلى هذا البلد، هنا تكون القوة المادية هى أحد الحلول المطروحة لفرض بقوة السلاح ما فشلت الوسائل الأخرى فى تحقيقه. ولكن القوة المادية لازمة أيضاً لحماية النظام الاستبدادى من منافسيه الداخليين، وهم كل القوى والجماعات والأفراد التى لا تؤمن بشرعية النظام القائم وتريد التخلص منه. وبهذا المعنى يكون على الشرطة فى البلاد التى تحكمها نظم تسلطية بأن تقوم ليس فقط بحماية الملكية الخاصة والنظام العام (المرور مثلاً) ولكن حماية النظام نفسه من منافسيه. هكذا يحتوى جهاز الشرطة فى مصر على إدارة مباحث أمن الدولة. وهى تسمية غير دقيقة لوظيفة هذه الإدارة التى تقوم بحماية النظام وليس الدولة فقط. فعقيدة هذا الجهاز تقوم على المزج التام بين الدولة والنظام وعلى إخفاء كل الحدود بينهما. وهذا ما يؤدى إلى أن الشرطة فى مصر تقوم بحماية النظام على حساب الدولة فى كثير من الأحيان. فحين تتغاضى الشرطة عن ملاحقة الفاسدين من الموظفين العموميين لأنهم مخلصين سياسياً للنظام التسلطى القائم، فهى هنا تساهم فى انهيار كفاءة جهاز الدولة.

تتطلب السيطرة على المجتمع قوة الإقناع فضلاً عن قوة الإرغام. هذا ما تقوم به مؤسسات مثل وزارة الثقافة والإعلام والأوقاف. فوزارة الأوقاف مثلاً لا تهدف فقط إلى القيام بوظائف نشر المعرفة الدينية ورعاية الشئون الروحية لمواطنى مصر، ولكن تهدف أيضاً إلى نشر رؤية دينية تساهم فى تحقيق الاستقرار للنظام القائم. وبالمثل فإن وزارة الثقافة يكون عليها ليس فقط رعاية الفن والفنانين ولكن أيضاً تدجينهم واحتواءهم. فالمثقف أو الفنان الذى يحتاج إلى المال، سواء لإعالة نفسه وأسرته، سيكون أسير هذا المال. وحين يتحكم النظام القائم فى صنابير الأموال التى تتوفر للدولة فهو قادر على المنح والمنع. ويصبح المثقف والفنان هنا موظفاً باعتبار أن خبزه يأتى من الدولة وليس من المجتمع الذى يرغب بشكل طوعى فى شراء منتجاته الثقافية. الأمر ينطبق أيضاً على الدعاة الذين يكسبون قوتهم من الرواتب التى تمنحها لهم وزارة الأوقاف، فهم في هذه الحالة موظفون لدى الدولة.

الإنفاق على السيطرة يشتمل أيضاً على نفقات الدعم التى تحاول توفير الحد الأدنى من الغذاء لمعظم السكان. والإنفاق على الدعم يحقق وظيفة السيطرة لأنه من الصعب السيطرة على المواطن إذا كانت معدته خاوية.

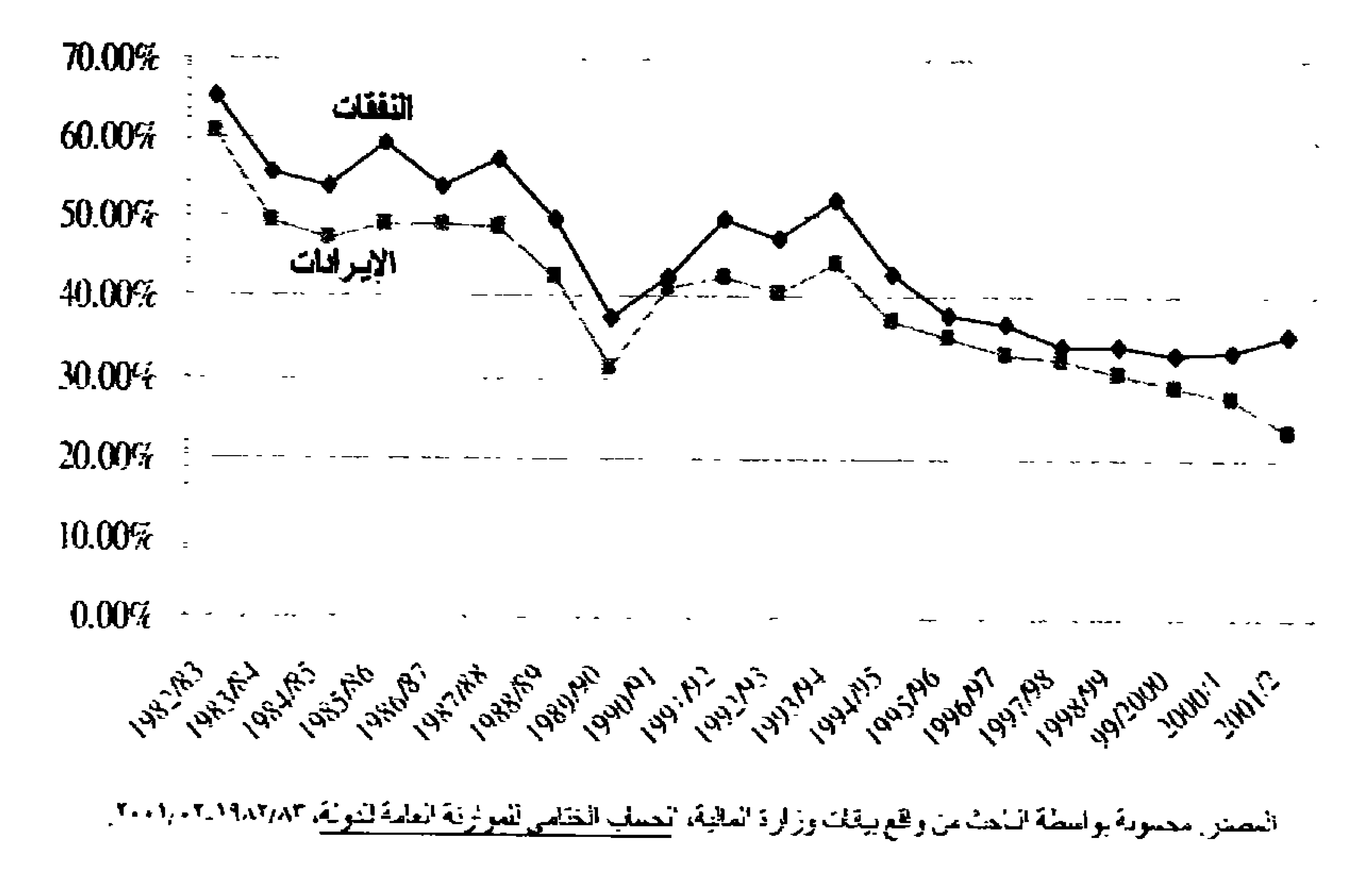
أولاً : انخفاض نصيب الدعم

يهدف الدعم إلى توفير سلع وخدمات "لمحدودى الدخل" بأسعار تقل عن تكلفتها فى السوق. توسعت الدولة المصرية خلال الستينات والسبعينات فى تقديم الدعم. كانت قائمة السلع المدعومة طويلة وتشتمل على السلع الغذائية مثل الخبز وسلع أخرى مثل البنزين، هذا بالإضافة إلى خدمات مثل المواصلات. ولكن فى عام ١٩٧٧ كان على الحكومة أن تقوم بتخفيض الدعم بعد توقيعها على اتفاقية للتثبيت الاقتصادى مع صندوق النقد الدولي. كما هو معروف أجهضت انتفاضة يناير ٧٧ هذه التخفيضات. وحين هبت الدول العربية البترولية والدول الغربية لدعم النظام المصرى بالأموال، وحينما ترافق ذلك مع تدفق موارد أخرى على الدولة، استطاعت المجموعة الحاكمة ليس فقط الإبقاء على هذا الدعم بل أيضاً التوسع فيه، مما جعل نصيبه من الإنفاق العام يبلغ ٢٠،٥% عام ١٩٨٠/٨١ بعد أن كان ١٥،٥ % فقط عام ١٩٧٧ (٢). نحن نتحدث هنا عن الدعم المباشر المرصود فى الميزانية، دون الحديث عن الدعم غير المباشر مثل السلع التى تقدمها الدولة بأقل من سعرها فى السوق العالمى مثل البنزين.

لقد أوضحت فى الفصل السابق أن مبارك بدأ حكمه بالعودة إلى خطاب للتخطيط الاقتصادى بدلاً من خطاب التحرير الذى ميز عصر السادات. وقد وضحت أن هذا التغيير فى الخطاب يعكس توافر موارد مالية ضخمة للدولة فى أوائل الثمانينات. على أن هذه الإيرادات بدأت فى التناقص سريعاً كما هو موضح بشكل رقم ١.

شكل ١



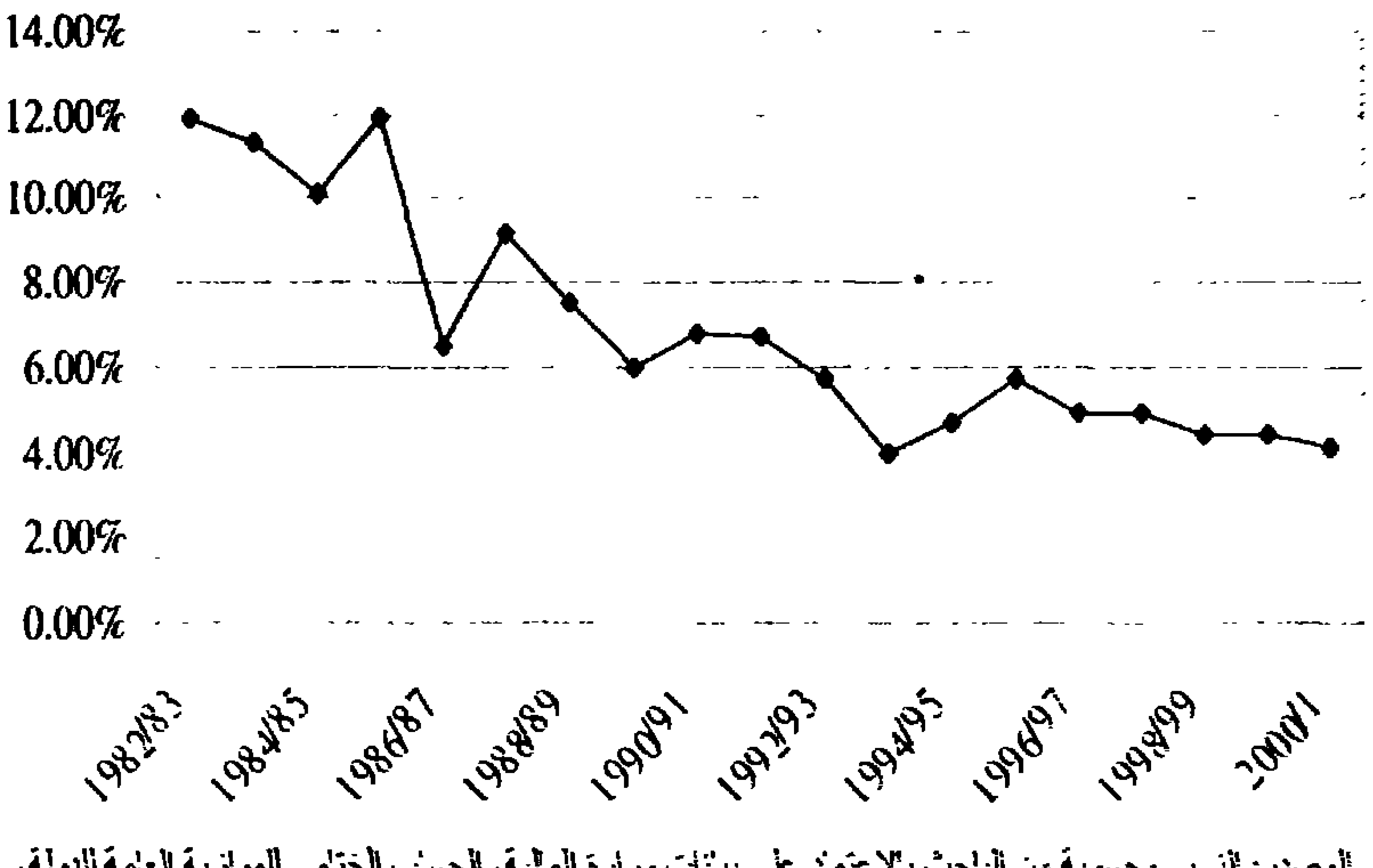


المصدر. محسوبة بواسطة الباحث من واقع بيانات وزارة المالية، الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة، ١٩٨٢/٨٣-٢٠٠١/٠٢.

ومن هنا أصبح تخفيض الإنفاق على الدعم هو أحد الحلول التى لجأ إليها نظام مبارك من أجل التواؤم مع تناقص إيرادات الدولة. انظر شكل رقم ٢.

شكل ٢





المصدر: النسب محسوبة من الباحث بالإعتماد على بيانات وزارة المالية، الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة، سنوات مختلفة.

التخفيض فى الدعم خلال الثمانينات لم يلحق بكل السلع بنفس النسبة. كما يوضح جدول رقم ١، لقد أصاب تخفيض الدعم قطاعات أكثر من قطاعات أخرى. فبعض أنواع الدعم قد تم إلغاؤها بالكامل، مثل دعم ورق الصحف، وبعضها قد تم تخفيضه بشكل كبير مثل دعم السلع الصناعية.

جدول ١
حجم وتوزيع الدعم

بالمليون جنيه مصري

	1981/2	1982/3	1983/4	1984/5	1985/6	1986/7
السلع التموينية	2190.5	1336.5	1208.8	1120.6	1927.8	869.3
هيئة النقل العام بالقاهرة والإسكندرية	41.2	38.4	56.3	71.1	70.2	69.2
الائتمان الزراعي	3.9	7.6	4.5	5.3	5.9	5.9
تثبيت أسعار السلع الزراعية	227.9	159.1	142.3	135.3	131.9	133.9
النسيج	126.9	127.4	127.4	129.4	100	53.9
الهيئة العامة للبترول	56.1	41.8	55.5	54.3	41.9	29.7
الإسكان التعاوني	15.4	35.4	44.8	57	73.8	89.8
قروض	40	40	65	63.6	67.1	67.1
أوراق الصحف	6.5					
منتجات صناعية	114.2	116.4	117.5	121.3	82.5	79.2
أخرى	86.6	151.1	164.1	248.8	402.3	255
الإجمالي	2909.2	2053.7	1986.6	2006.7	2908.8	1653
الدعم كنسبة من الإنفاق العام	29,5%	15,8%	14.3%	13,5%	16,1%	8.8%
نسبة دعم الدقيق من إجمالى الإنفاق على الدعم		36.9	43.4	30.6	16.3	11.3

Source : The WORLD BANK. *Report and recommendation of the president of the World Bank to the Executive directors*, June, 1991.

هكذا يتضح أنه بالرغم من انتفاضة ١٩٧٧، استطاع النظام أن يقوم بتخفيض الدعم كقيمة مطلقة وكنسبة من الإنفاق العام. ولكن ذلك لم يؤد إلى تكرار هبّة ٧٧. النتيجة المنطقية لذلك هى أن الاضطرابات السياسية لا تحدث فقط بفعل أسباب اقتصادية ولكن أيضاً فى ظل سياق سياسى مُوات. لا شك أن المناخ السياسى فى السبعينات كان مواتياً للحركات الاحتجاجية. فالحركة العمالية والطلابية كانتا فى حالة من النشاط بعد فترة كمون طويلة استطاع أن يفرضها نظام عبد الناصر، تارة بالعطايا وتارة بالعصا.

إذا كان النظام الحاكم قد نجح فى الثمانينات فى تقليص الدعم بدون قلاقل سياسية، فإن ذلك يرجع إلى استراتيجية محكمة من التخفيض التدريجى والمتخفي، والتى شرحتها العديد من الكتابات(٣)، الأمر الذى يغنينا عن الخوض فيها. نجاح مبارك فى تخفيض الدعم دون ردود أفعال يرجع أيضاً إلى استراتيجيته فى تأمين الحد الأدنى من الرضاء لدى قاعدته الاجتماعية وهى بيروقراطية الدولة.

من هى الفئات الاجتماعية التى تستفيد من الدعم ؟ فى عقد السبعينات والثمانينات كان لكل الأسر المصرية الحق فى حصة شهرية من السلع الغذائية المدعمة، وكان ذلك يتم عن طريق بقال مكلف من وزارة التموين. ولكن فى واقع الأمر، وبسبب انخفاضٍ نوعية السلع المدعومة، والمشقة التى تكتنف الحصول عليها (الطوابير مثلاً)، كانت الأسر الميسورة تميل إلى عدم الحصول على حصتها المقررة من تلك السلع، أو الحصول عليها لتقديمها للعاملين لديها من خدم وسائقين، وبوابين إلخ... بعبارة أخرى، كانت الفئة التى تحصل على السلع المدعومة هى الفئات المتوسطة والفقيرة. وكان الفقراء هم المستفيد الأساسى باعتبار أن الفئات المتوسطة تستطيع إحلال سلع مشتراة من السوق مكان السلع المدعومة دون أن تتعرض لكارثة. لذلك فإن تخفيض الدعم كان يُنظر إليه باعتباره انتهاكا لحقوق الفقراء بالذات. ولكن هؤلاء الفقراء لم يقوموا بأى رد فعل منظم وقوى بالرغم من محاولات بعض القوى السياسية تعبئتهم ضد تقليص الدعم. وهذا شيء يمكن تفهمه فى ضوء حقيقة أنه من الصعب جداً تعبئة فئة اجتماعية مثل الفقراء. فالانقسامات التى تخترقهم (متعلمون/غير متعلمين، موظفون/عمال، عاملون/عاطلون، مدنيون/ قرويون إلخ) لا تجعل من وحدتهم فى حركات

احتجاجية وسياسية أمراً سهلاً، خاصة فى ظل النظام السياسى المصرى الذى يكبت تطور التمثيل السياسى للمصالح الاقتصادية والاجتماعية.

إذا كان الفقراء فئة صعبة التعبئة والتحريك، كيف تسنى لهذه الفئة صنع انتفاضة ١٩٧٧ التى تصنف كأحد أهم الأعمال الاحتجاجية المصرية فى القرن العشرين؟ فى حقيقة الأمر أن هذه الانتفاضة لم تكن من صنع الفقراء، ولكن من صنع فئتين أساسيتين وهما عمال القطاع العام والطلاب. وهذا ما يوضحه كتاب حسين عبد الرازق[٤] عن ١٨ و١٩ يناير، والذى يشرح فيه كيف بدأت الانتفاضة بتحركات متوازية من عمال القطاع العام والطلاب. الفئة الأولى تعمل فى الدولة، والفئة الثانية، الطلاب، كان من المنتظر أن تلتحق للعمل بالدولة بعد تخرجها، باعتبار أن الدولة فى هذه المرحلة كانت الجهة الأساسية التى تقوم بالتوظيف. أى أن هذه الانتفاضة هى بالأساس من صنع العاملين بالدولة. صحيح أنه قد لحقت بهم فئات أخرى من مهمشى وفقراء المدن، الأمر الذى أعطى للاحتجاجات طابعاً عنيفاً ومخرباً فى بعض الأحيان، إلا إن مشاركتهم الحماسية فى الأحداث لا تنفى حقيقة أنهم قد انضموا للانتفاضة بعد أن قامت بالفعل. لقد كان العاملون بالدولة يعانون من تدهور سريع فى دخولهم وفى مكانتهم الاجتماعية بسبب التضخم السريع الذى أكل جزءًا كبيرًا من دخولهم، وأيضا بسبب صعود فئات اجتماعية أخرى مثل رجال أعمال الانفتاح والحرفيين. وبعد أن كانوا صفوة المجتمع فى عهد عبد الناصر، أصبحوا فى عهد السادات من "محدودى الدخل".

من المهم الإشارة إلى أن تخفيضات الإنفاق على الدعم والتى خلقت رد الفعل العنيف فى يناير ١٩٧٧ لم تتجاوز ٢٨ مليون دولار[٥]. لقد كان هناك بالتأكيد مسألة رمزية فى انتفاضة ١٩٧٧. لقد أتت تلك التخفيضات فى سياق شعور عام من العاملين بالدولة بأن النظام الحاكم يتخلى عنهم. وقد خفف من هذا الشعور انتقال السلطة من السادات إلى مبارك. فقد ذهب الرئيس الذى أرسى سياسية الانفتاح الاقتصادى إلى حيث لا عودة، وجاء مكانه رئيس جديد أظهر بشكل مباشر أو غير مباشر رغبته فى السيطرة على هذا الانفتاح، وفى العودة لنظام التخطيط. لا شك أن مجيء مبارك إلى السلطة قد لطف من الاحتقان الاجتماعى فى مصر.

إذا كان نظام مبارك قد استطاع أن يخفض من الدعم بدون إثارة ردود فعل عنيفة، فذلك يرجع إلى أنه قد أدار الإنفاق العام بشكل شديد الكفاءة من الناحية الأمنية. الدعم السلعى يصل إلى بيروقراطية الدولة ولكنه يذهب أيضاً إلى فئات أخرى كثيرة من فقراء المدن. هذا ناهيك عن أن أسلوب توزيع الدعم كان يؤدى إلى إهدار واسع جداً للموارد. كانت الرشادة الأمنية تتطلب أن يركز نظام مبارك على تأمين الحد الأدنى من الدخل لبيروقراطية الدولة، لأنها هى القاعدة الأساسية للنظام، حتى لو اقتصر تأييدها لذلك النظام على مجرد الدعم السلبي، أى الامتناع عن الخروج عليه. هذا ما يتضح فى زيادة نصيب الأجور من الإنفاق العام فى عهد مبارك. انظر إلى جدول ٢:

جدول ٢

نسبة الأجور إلى إجمالى الإنفاق العام

	1982/83	1990/91	1996/97	2000/1
الأجور	17%	19%	20,6%	23,4%

المصدر: وزارة المالية، الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة، أعداد مختلفة.

بعبارة أخرى، بدلاً من توزيع الكثير من الموارد العامة على فئة الفقراء، اتجه النظام إلى تركيز جهوده على بيروقراطية الدولة.هذا التركيز على مصالح البيروقراطية يتضح فى الصورة التى رسمها مبارك لنفسه بعناية فى بداية عهده كمدافع عن مصالح "محدودى الدخل". هذه التسمية كانت تفسَر بواسطة المعارضة باعتبارها الطريقة الأثيرة للنظام الحاكم فى إخفاء المسميات الحقيقية للأشياء. ألم تكن الحكومة تسمى التضخم "تحريك الأسعار"؟ ولكن بالرغم من أن النظام لم يقم أبدًا بتعريف من هم محدودو الدخل، كان استخدامه لهذا المصطلح يشى بأنه لا يقصد أساساً الفقراء ولكن فئة العاملين بأجر والتى يغلب عليها العاملون بالدولة، باستثناء البيروقراطية العليا. فالعاطلون مثلاً لا يمكن وضعهم تحت بند محدودى الدخل لأنهم ببساطة لا يتكسبون أى دخل على الإطلاق.

كانت تلك صورة المدافع عن محدودى الدخل التى رسمها مبارك لنفسه تتضح أكثر ما تتضح فى عيد العمال من كل عام، والتى كان يظهر فيها كأب للعائلة المصرية محدودة الدخل. فى الأول من مايو من كل عام يلقى الرئيس مبارك (تقليد موروث من عبد الناصر واستمر فى عهد السادات) خطاباً سياسياً عاماً. ويبدو أن الرئاسة قبل الخطاب كانت تقوم بتسريب معلومات للصحف الرسمية عن "أخبار سارة" سيعلن عنها الرئيس مبارك فى خطاب الأول من مايو. وهذه الأخبار السارة لم تكن سراً على أحد. فالكل كان يعرف أن المقصود بها هو منحة مالية تماثل الأجر الأساسى لعشرة أيام. ولكن إخراج المسرحية كان يتطلب أن يقوم الرئيس بنفسه بإعلان المنحة بعد أن ينتهى من الخطاب السياسى العام. وكما يحدث فى المسارح، حين يندس بين الجمهور عاملون فى المسرح لكى يتبادلوا الحوار مع الممثلين مع محاولة إعطاء الانطباع أن هناك حديث عفوى يجرى بين الممثل على خشبة المسرح وبين الجمهور، كان جمهور الرئيس يحتوى أيضاً على بعض عناصر تتبادل معه الحوار "العفوي". كأن يقول أحد الأفراد مثلاً "المنحة يا ريس". فيرد عليه الرئيس مازحاً بأنه لن يعلن عن المنحة إلا فى نهاية الخطاب حتى لا ينام المستمعون. إنها صورة أب يعد أطفاله المشاغبين بالحلويات إذا كفوا عن "الشقاوة" وأبدوا حسن الخلق.

ولكن ضغط الأزمة المالية اضطر نظام مبارك إلى الإلغاء التدريجى لمنحة عيد العمال. كما قلنا من قبل كانت تلك المنحة تماثل الراتب الأساسى لعشرة أيام. وبما أن دخول الموظفين كانت تشهد فى الثمانينات انخفاض نصيب الراتب الأساسى لصالح الراتب المتغير، أى البدلات وخلافه، لذلك كانت تلك المنحة تأخذ منحنى هابطاً طوال الثمانينات، حتى ألغيت فى بداية التسعينات حين اضطر النظام لتطبيق برنامج الإصلاح الاقتصادي.

لقد اضطر مبارك إذن أن يخفض من الدعم السلعى المخصص لمحدودى الدخل. وهذا يمس بالطبع الصورة التى رسمها لنفسه باعتباره حامى الفئات الفقيرة. لكنه حاول التخفيف من الآثار السلبية لذلك عن طريق الإيحاء بأن الوضع سيكون أسوأ بكثير لو تُرك الأمر للحكومة بدون تدخل مبارك. فالإعلام الرسمى يميل للتأكيد على فكرة أن مبارك يرفض العديد من مقترحات الحكومة بسبب أثارها الاجتماعية الضارة. هذا بالإضافة إلى

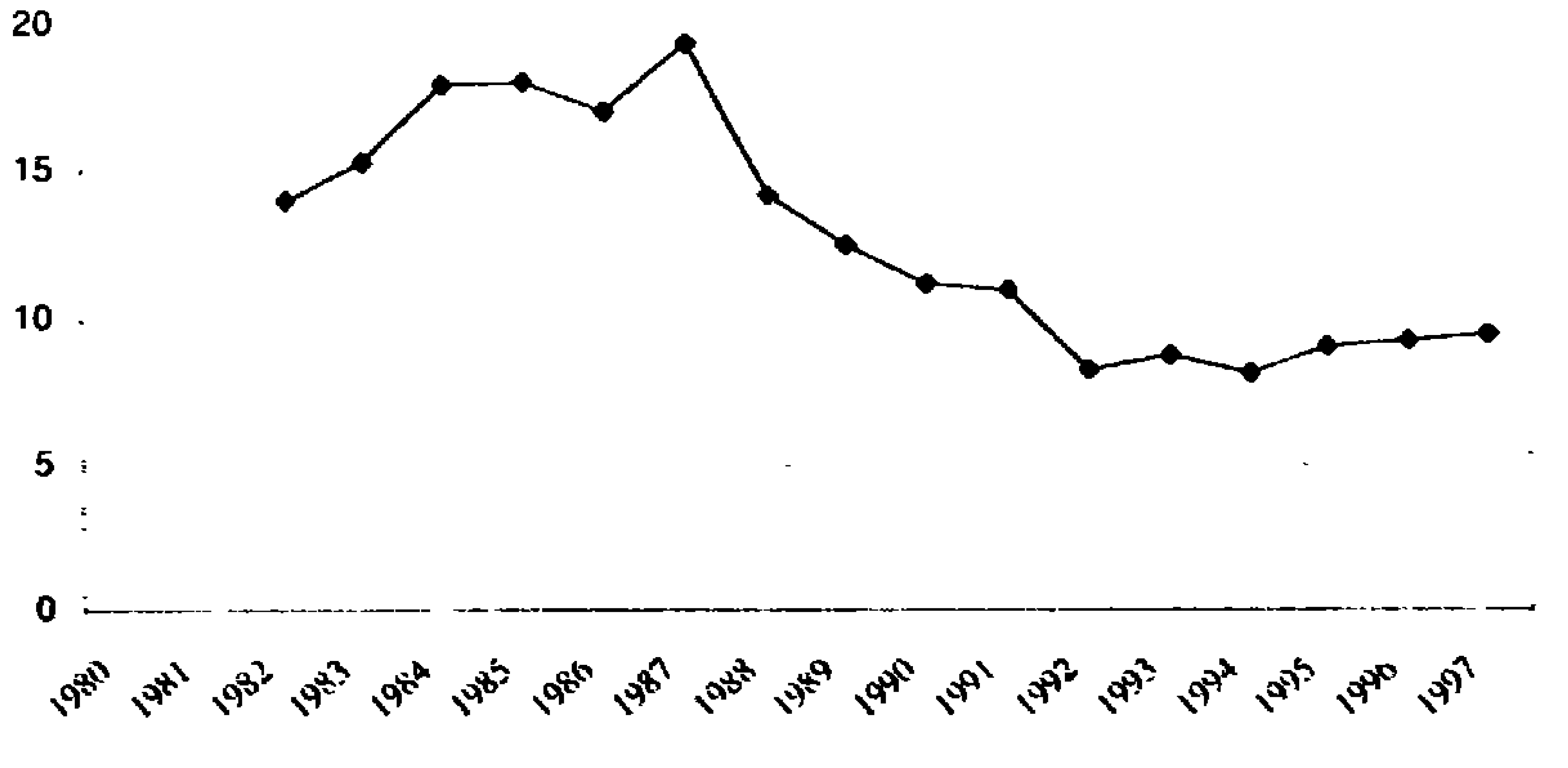
القيام ببعض المشروعات التي تستهدف الفئات محدودة الدخل والتي تكــون مرتبطة بشكل مباشر ورمزى بالرئيس مثل إسكان مبارك للشباب.

ثانيًا : الإنفاق العسكرى فى الموازنة يــنخفض بعــد ارتفاعــه فــى الثمانينات

تمثلت أحد مفارقات الإنفاق العام فى الثمانينات فــى ارتفــاع نصــيب المصروفات العسكرية كنسبة من الإنفاق العام (انظر: الشكل البيانى ٣) بعد أن انخفضت في السبعينات. المفارقة تكمن فى أن النظام المصرى كان قــد وقع معاهدة للصلح مع إسرائيل الأمر الذى أدى إلى اســتعادة مصــر كــل سيناء (باستثناء طابا) فى عام ١٩٨٢. وكان النظام قد أعلن فى الســبعينات أن حرب أكتوبر هى آخر الحروب بالنسبة له. توقف النظام إذن عن اللجوء للحل العسكرى لحسم الصراع المصرى الإسرائيلي. وهو الأمر الذى اتضح بعد ذلك فى قبول النظام بالتحكيم الدولى لاستعادة طابــا، والتــى رفضــت إسرائيل تسليمها لمصر.

شكل ٣


نسبة النفقات العسكرية من إجمالي النفقات العامة (%)



Source: IMF, *Government finance statistics year book, 1980-1997.*

النتيجة التى نستخلصها من ارتفاع النفقات العسكرية فى الثمانينات هو أن تلك النفقات لا تتحدد فقط بمقتضيات الصراع مع إسرائيل، ولكن بفعل عوامل أخرى ليس من السهل معرفتها، بما أن النفقات العسكرية فى مصر ما زالت حتى هذه اللحظة تخضع للسرية. وهنا ليس أمامنا إلا تقديم بعض الفرضيات للنقاش. قد تكون زيادة النفقات العسكرية فى هذه الفترة راجعة إلى مقتضيات حفظ الاستقرار الداخلي. وربما تكون مرتبطة بصعود نفوذ الجيش فى بداية الثمانينات. يؤكد بعض الباحثين[٦] أن السادات كان قد قلص النفوذ السياسى للقوات المسلحة. أحد المؤشرات التى يستند عليها روبرت سبرينجبورج[٧] كانت انخفاض نصيب الضباط من المناصب فى مؤسسات الدولة المختلفة. ويقال إن المؤسسة العسكرية لم تكن راضية عن ذلك، ويقال أيضاً إن الطريقة التى اتبعها السادات فى التوصل لحل سلمى مع إسرائيل لم تعجب القوات المسلحة. ربما احتاج الرئيس الجديد، حسنى مبارك، إلى ضمان ولاء الجيش فى بداية حكمه، وكانت زيادة مخصصات القوات المسلحة هى أحد الأدوات لتحقيق ذلك.

استخدمنا فى الفقرة السابقة كثيرًا من الكلمات مثل "ربما". فنحن لا نملك معلومات مؤكدة عن المسائل العسكرية لأنها تفتقد للشفافية. ولكن الواضح أن ارتفاع النفقات العسكرية فى عقد الثمانينات كان يتم فى ظل قيادة رجل الجيش القوي، المشير عبد الحليم أبو غزالة، للقوات المسلحة. كان المشير عدواً لدوداً للشيوعية. وكانت رؤيته للعسكرية المصرية تميل إلى إدماجها فى الاستراتيجية العالمية التى كانت الولايات المتحدة تقودها لتفكيك المعسكر الاشتراكي[٨]. وكان من المعروف أن المشير له علاقات قوية بالولايات المتحدة منذ أن عمل ملحقاً عسكرياً بسفارة مصر فى واشنطن قبل أن يتولى حقيبة الدفاع. وكان هناك الكثير من الأحاديث التى ترددت عن صراع خفى بين "المشير والرئيس"[٩] بسبب الطموحات السياسية لأبى غزالة. وقد حسم الرئيس الصراع فى النهاية باستبعاد المشير إلى منصب شرفي، هو مساعد رئيس الجمهورية، ثم باستبعاده نهائياً من دائرة السلطة فى سياق قضية لوسى أرتين والتى قيل أنه قد أقام علاقة معها.

المهم أنه فى أواخر الثمانينات بدأ الإنفاق العسكرى يتخذ منحنى هابطاً. وربما يكون هذا الهبوط له علاقة بهبوط أسهم المشير أبو غزالة ثم إزاحته. كان تخفيض الإنفاق العسكرى ضرورة فى ظل أزمة الدولة المالية التى

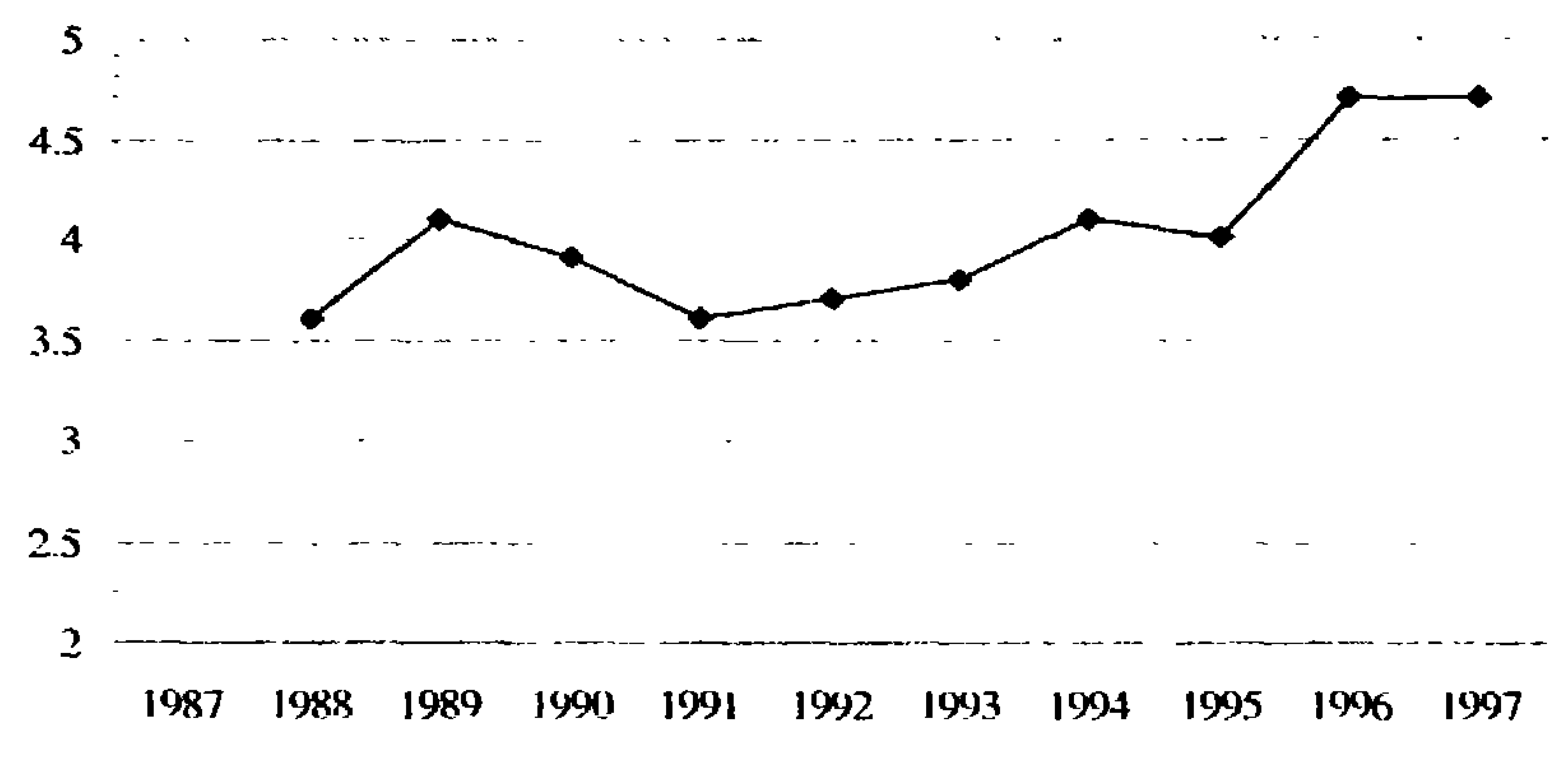
وصلت إلى مرحلة خطرة فى نهاية الثمانينات. وقد استطاع مبارك أن يقوم بهذا التخفيض بنجاح لعدة عوامل، منها أن القوات المسلحة كانت قد انخرطت فى الثمانينات فى الاستثمار فى بعض القطاعات المدنية التى أعطت للجيش استقلالية مالية كبيرة عن موازنة الدولة. ليس هناك أية بيانات متوفرة عن أرقام أعمال القوات المسلحة فى مجال إنتاج السلع والخدمات للقطاع المدني. ولكن للعين المجردة أن ترى نمو استثمارات الجيش فى القطاعات المدنية من خلال سلاسل المحلات التى تبيع للعسكريين وأيضاً للمدنيين الكثير من السلع الغذائية المنتجة بواسطة الجيش، وأيضاً من خلال السلع المصنعة التى يقوم الجيش بإنتاجها مثل الأجهزة الكهربائية.

ثالثًا : وزارة الداخلية تزيد من نصيبها: آثار الحرب ضد الجماعات الإسلامية

على رأس المؤسسات التى رفعت من نصيبها فى موازنة الدولة فى التسعينيات (انظر : شكل ٤) تأتى وزارة الداخلية. يمكن تفهم ذلك فى سياق الحرب التى خاضها النظام ضد الجماعات الإسلامية المسلحة والتى سحبت الكثير من الموارد لتجنيد وتسليح أعداد متزايدة من رجال الأمن. يمكن تفسير تلك الزيادة أيضاً فى ضوء ضعف الدولة الرعوية التى كانت تحقق الاستقرار السياسى والاجتماعى بواسطة العطايا. كان لجوء النظام فى التسعينات إلى العصا ضرورة بسبب تقلص حجم الجزرة. هذا ما يدفع البعض إلى الحديث عن زيادة الطابع البوليسى للدولة المصرية فى التسعينيات. لم يقتصر نمو وزارة الداخلية على نصيب متزايد من الإنفاق العام، ولكنه تضمّن أيضاً زيادة أعداد أفراد الشرطة من ١٥٠ ألفًا فى ١٩٧٤ إلى أكثر من مليون فى عام ٢٠٠٢، ومن ٩ % من العاملين بالدولة إلى ٢١% فى نفس الفترة[١٠]. وذلك يوضح أن الوظيفة الاجتماعية للدولة فى تلك الفترة قد تناقصت لصالح الوظيفة الأمنية.

شكل ٤





Source: IMF. *Government finance statistics year book, different years.*

والحقيقة أن نصيب وزارة الداخلية من الموارد لا يقتصر على ما تأخذه من موازنة الدولة، ولكن على ما تحصل عليه أيضاً من عمالة مجانية . لا يجب أن ننسى أن قوات الأمن المركزى التى يبلغ عددها ٤٥٠ ألف جندى مشكلة من مجندين يقومون بأداء خدمتهم العسكرية الإجبارية والتى تصل مدتها إلى ثلاث سنوات. لنا أن نتخيل تكلفة تجنيد هذا العدد الهائل من الرجال لو كان على وزارة الداخلية أن تلجأ إلى "السوق" لطلب العمالة. فى هذا الحالة سيكون عليها أن تدفع الحد الأدنى من الأجور اللازم لجذب هؤلاء الأفراد. بعبارة أخرى، إن زيادة الموارد العامة التى تم تخصيصها لوظيفة الأمن يجب أن تأخذ فى الاعتبار العمل بالسخرة الذى يقوم به جنود الأمن المركزي. هكذا استطاع النظام السياسى أن يحافظ على الاستقرار بتكلفة محدودة نسبياً. فلنتذكر أن الوظيفة الأساسية لقوات الأمن المركزى هى التدخل لقمع الاحتجاجات السياسية والاجتماعية. وقد قام النظام بتكوين تلك القوات بعد انتفاضة يناير ١٩٧٧ والتى أظهرت عجز الشرطة عن السيطرة على اضطرابات ذات مجال واسع، الأمر الذى أدى إلى نزول الجيش بنفسه لسحق الانتفاضة. وهو ما لا ترغب فيه القوات المسلحة على الإطلاق. فلنتذكر أن وزير الدفاع كان قد أعلن فى أوائل التسعينات عن

رفضه المشاركة فى قمع الحركة الإسلامية، طالما أن الشرطة قادرة على تنفيذ المهمة.

على أن اعتماد الشرطة على العمالة بالسخرة محمل بمخاطر وبمتناقضات. السيطرة على "العبيد" المسلحين ليست بالأمر السهل، وكثيراً ما يفلت الأمر من السلطات، لأن خضوعهم للسلطة ليس مبنياً على العطايا ولا على المكاسب، مثل بعض الفئات الأخرى، ولكن على العنف والقهر ليس إلا. هذا ما حدث فى عام ١٩٨٦ حين قامت مجموعات كبيرة من الأمن المركزى بالتمرد والنزول للشارع فى عمليات نهب وسلب وقتل، الأمر الذى أدى إلى نزول الجيش بنفسه لقمع التمرد. وكانت تلك مفارقة المفارقات: السلطة تشكل قوات أمن مركزى لإعفاء الجيش من النزول بنفسه فى مستنقع الاضطرابات الداخلية، ولكنها تضطر إلى استدعاء الجيش لكى يقوم بقمع تمرد نفس القوات.

كما قلنا من قبل، كانت زيادة نصيب الموارد التى حصلت عليها وزارة الداخلية فى التسعينات مرتبطة بنمو التحديات الداخلية للنظام. ففى الوقت الذى كان فيه السلام البارد بين مصر وإسرائيل مستقراً، الأمر الذى خفف من التحديات الخارجية، كانت الحركة الإسلامية المسلحة تشن حملة عسكرية لتقويض النظام. ولكن نمو الموارد التى حصلت عليها الشرطة فى تلك الفترة لم يقتصر على الموارد المادية ولكن أيضاً على الموارد الرمزية. كان على النظام أن يزيد من تقديره لجهاز الشرطة باعتبار أنه الدرع الواقى من الإرهاب. وقد تجلى ذلك فى أحاديث وخطب رئيس الجمهورية فى تلك الفترة التى تحدثت عن تضحيات شهداء الشرطة. بالإضافة إلى ذلك كان على النظام أن يغض الطرف عن تجاوزات رجال الشرطة ضد المواطنين التى زادت فى التسعينات. والحقيقة أن زيادة نفوذ الشرطة على المستوى الرمزى تتلخص فى إلغاء الشعار الذى كانت ترفعه بمقتضى القانون: "الشرطة فى خدمة الشعب" والذى تم استبداله بشعار "الشرطة والشعب فى خدمة الوطن". هكذا تحولت الشرطة (نظرياً) من "خادم" للشعب إلى "خادم" للوطن. التغيير الأساسى هنا لا ينصب على استبدال كلمة الشعب بالوطن، ولكن على المعادلة التى تضم ثلاثة عناصر (الشرطة والشعب والوطن) بعد أن كانت تضم عنصرين (الشرطة والشعب). وبمقتضى المعادلة الجديدة أصبحت الشرطة طرفاً مساوياً للشعب، تشترك معه جنباً إلى جنب فى خدمة

الوطن. يقترب ذلك من وضع القوات المسلحة فى العهد الناصرى والذى أسس لخطاب جديد يضع الجيش كطرف خارج الشعب ومساويًا له، وذلك حين كان هذا الخطاب الرسمى يتحدث عن "الجيش والشعب".

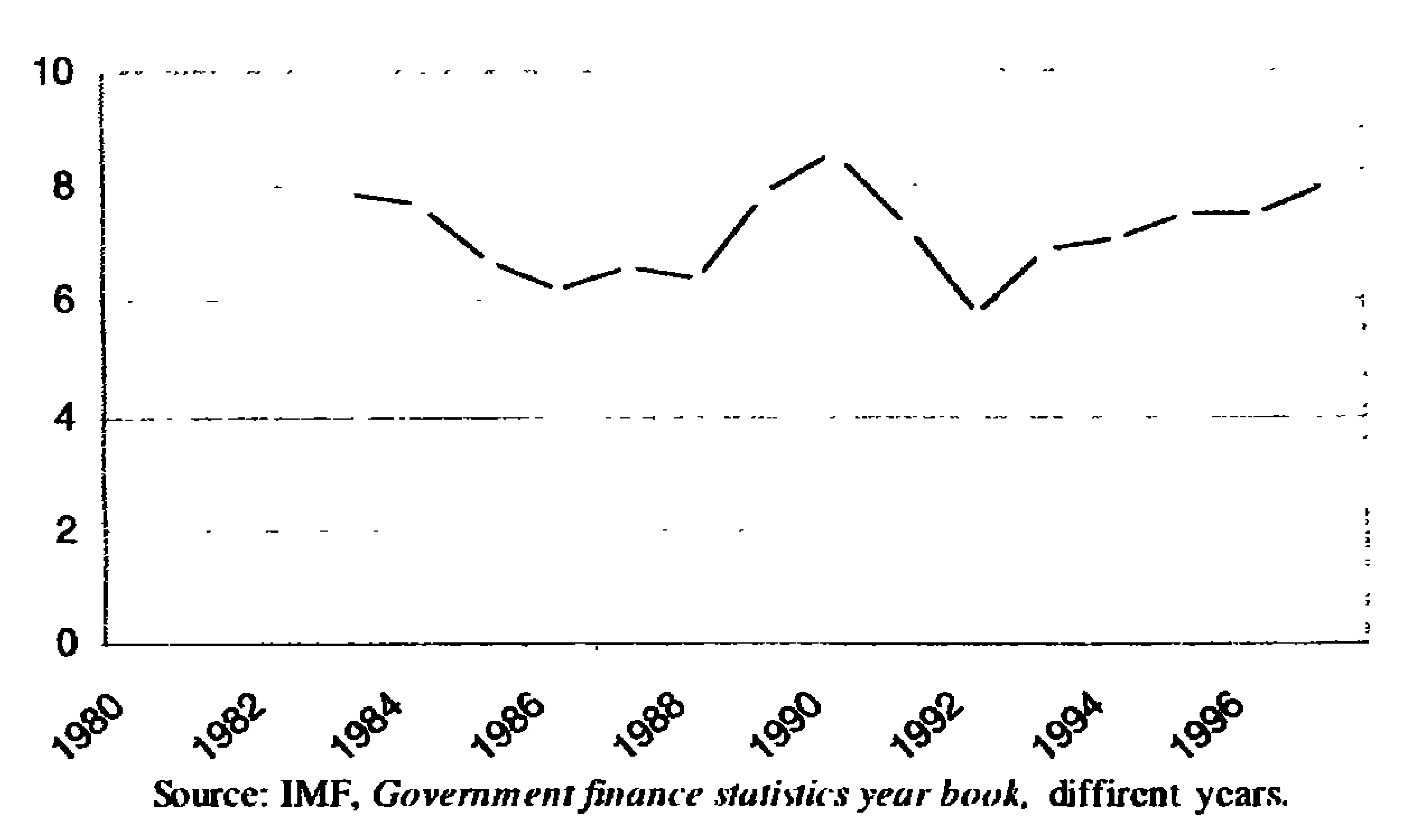
المهم أن زيادة نصيب وزارة الداخلية من الموارد العامة كان عاملاً حاسماً فى نجاح الشرطة فى السيطرة على الحملة العنيفة التى قامت بها الجماعات الإسلامية من أجل إسقاط النظام.

رابعاً: الإنفاق على أجهزة الدولة الأيديولوجية: الآثار غير المباشرة للمواجهة مع الحركة الإسلامية

تميزت التسعينات بزيادة نصيب الإنفاق على الثقافة والدين من الإنفاق العام. (انظر: شكل ٤) كان على النظام أن يزيد من إنفاقه على هاتين الوظيفتين لتعبئة آلته الأيديولوجية فى حربه ضد الحركة الإسلامية. قامت وزارة الأوقاف فى تلك المرحلة "بتأميم" الكثير من المساجد الأهلية التى كانت تستخدم فى الدعوة وتجنيد الأنصار للجهاد ضد الدولة. كان إنفاق الدولة المتزايد على الدعوة الدينية ضرورياً لضمان ولاء الدعاة الرسميين الذين يعطون شرعية دينية للنظام، تلك الشرعية التى أراد الإسلاميون أن ينزعوها عنه.

شكل ٥

الإنفاق على الثقافة والدين كنسبة من النفقات العامة (%)



Source: IMF, *Government finance statistics year book*, diffirent years.

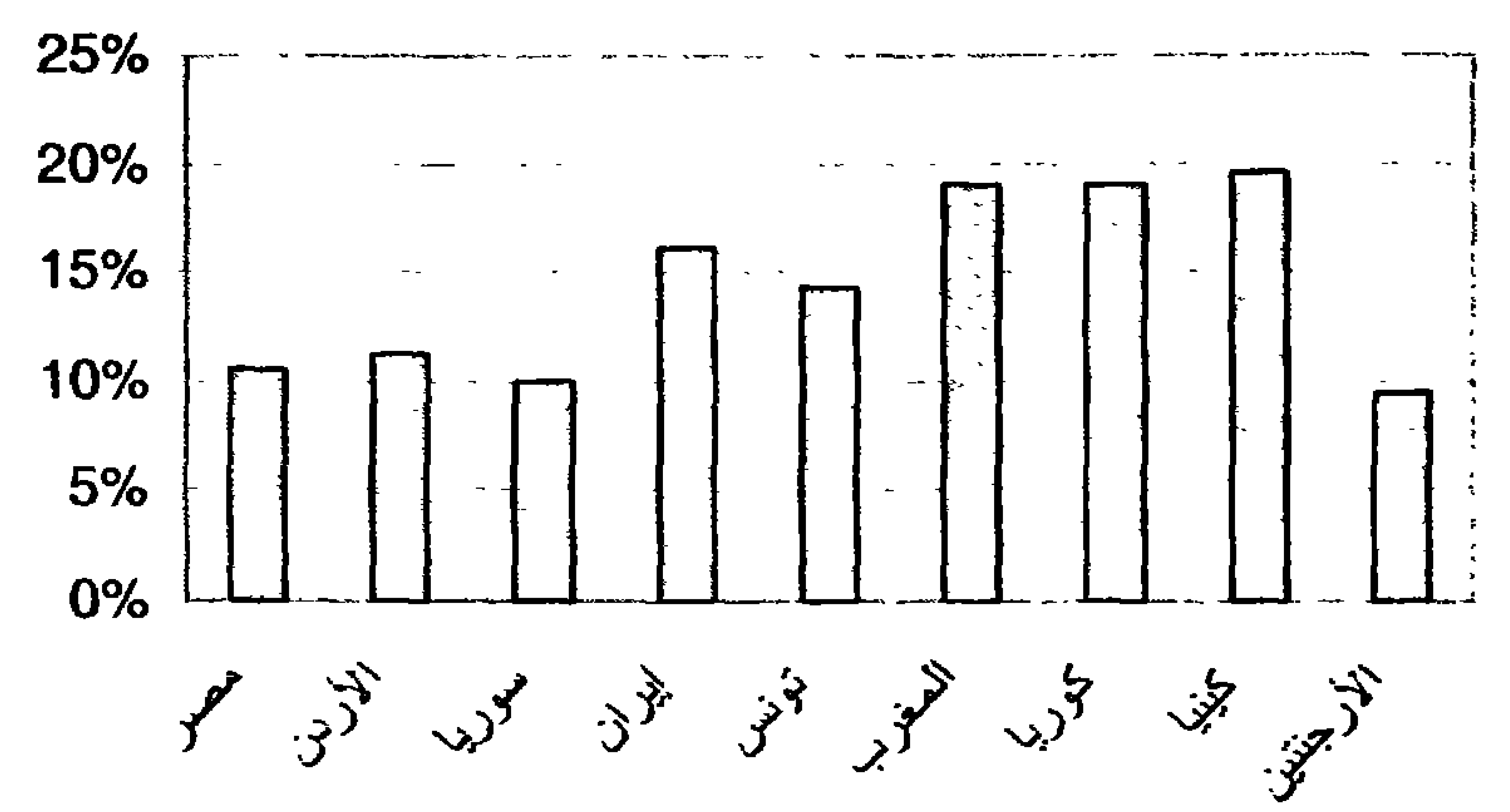
ومن جهة أخرى كان على النظام أن يزيد من نصيبه من الموازنة، للإنفاق على العديد من المجلات والمطبوعات التى تدافع عن فكرة "الدولة المدنية"[١١] فى مواجهة الدولة الدينية التى كان الإسلاميون يروجون لها. أحد أهم المشروعات فى ذلك الإطار كانت "مكتبة الأسرة" التى تأسست تحت رعاية قرينة رئيس الجمهورية. فى نفس الوقت زاد النظام أيضاً من إنفاقه على البنية الأساسية للثقافة (متاحف، مكاتب، مسارح، إلخ.) كان تخصيص جانب أكبر للإنفاق على الثقافة ضرورياً فى تلك المرحلة لكسب تأييد المثقفين للنظام. وهذا ما حدث بالفعل، حين انتقل العديد منهم من جبهة المعارضة إلى التأييد الصريح أو الضمنى للنظام، خاصة أن خوف المثقفين من "الخطر الإسلامي" كان يدفع فى نفس الاتجاه. يجب التأكيد هنا على أننا نتحدث عن ارتفاع نسبى للإنفاق على الثقافة، أى نصيب الثقافة من الإنفاق العام. وهذا لا يتعارض مع الفكرة الشائعة عند المثقفين أن الثقافة فى مصر ما زالت تحصل على جانب يسير من موازنة الدولة.

الإنفاق على التنمية: ارتفاع نصيب التعليم

كنا قد قسمنا الإنفاق العام إلى نوعين: الإنفاق على الأمن والسيطرة وإنفاق على التنمية الاقتصادية. وقلنا إن التغير الأساسى الذى لحق بالإنفاق على التنمية قد انصب على زيادة نصيب التعليم من الإنفاق العام. هذه الزيادة كانت مهمة فى ضوء انخفاض ما كانت الدولة المصرية تخصصه للإنفاق على التعليم بالمقارنة بالعديد من الدول التى كانت تقارب مصر من حيث التطور الاقتصادي. انظر : شكل ٦.

شكل ٦

نصيب التعليم من الإنفاق العام في عدة دولة سنة ١٩٨٤



Source: IMF, Government finance statistics Year book, 1991, p.60-61.

كانت زيادة الإنفاق على التعليم فى التسعينات مفارقة، لأنه شائع عن برامج الإصلاح الاقتصادى التى تطبق تحت إشراف الصندوق والبنك الدوليين أنها تخفض من الانخفاض الاجتماعي. انظر إلى جدول ٣ الذى يوضح زيادة نصيب التعليم من الإنفاق العام من ٣،٣ % إلى ٦ %.

جدول ٣

توزيع الإنفاق العام على مختلف المجالات

مجال الإنفاق	1981/82	1996/97
زراعة وري	2,6%	2,5%
صناعة وبترول	22,4%	16,7%
كهرباء وطاقة	3,6%	6,8%
نقل	9,7%	13,4%
تجارة وتموين	13,5%	3,6%
اقتصاد ومال	0,6%	0,4%
إسكان وبنية أساسية	4,5%	6,8%
صحة، شئون دينية وقوى عاملة	1,4%	2,13
تعليم، بحوث وشباب	3,3%	6%
ثقافة	0,6%	1,2%
سياحة	0,6%	0,7%
دفاع وأمن وعدالة	5,8%	4,9%
خدمات رئاسية	0,58%	0,7%
تأمينات	11%	19%
نفقات متنوعة	17,6%	12,9%
إدارة محلية	1,8%	1,5%

المصدر: وزارة المالية، الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة، ١٩٨١/١٩٩٦،٨٢/٩٧.

كان هناك العديد من العوامل التى سلطت الضوء على أزمة النظام التعليمي فى مصر فى أوائل التسعينات. حينما ضرب الزلزال مصر فى عام ١٩٩٢ وانهارت بعض المدارس على رؤوس الأطفال تبين أن الاستثمارات التى تخصصها الدولة لتشييد وصيانة المدارس كانت محدودة. الأمر الذى تجلى فى تكدس التلاميذ فى الأبنية التعليمية وفى سوء حالة الخدمات بالمدارس، مثل دورات المياه وغيرها.

وبالتوازى مع استيقاظ النظام المصرى على حقيقة أن المبانى التعليمية فى حالة انهيار، كان هناك نقاش عام يدور حول العوامل التى جعلت من بعض دول العالم الثالث (النمور الآسيوية) تحقق إنجازات هائلة فى مجال التنمية الاقتصادية بالمقارنة بمصر، التى ظلت التنمية فيها فى حالة تعثر. وقد خلص هذا النقاش إلى أن أهم تلك العوامل هو انخفاض نصيب التعليم فى مصر من الإنفاق العام بالمقارنة بتلك الدول[١٢].

أضف إلى ذلك أن أوساط رجال الأعمال كانت قد أظهرت فى التسعينات شكوى من انخفاض المستوى التعليمى لقوة العمل المصرية. والحقيقة أن مشروع التنمية فى التسعينات كان مرتكزاً، على الأقل نظريًا، على فكرة اندماج مصر فى الاقتصاد العالمي. وقيل إن الميزة الأساسية لمصر فى هذا الإطار تتمثل فى عمالتها الرخيصة. لذلك كان لابد من زيادة الاستثمارات على قوة العمل تلك من أجل رفع مستواها الفني، لأن رخص العمالة لا يكفى وحده لجذب الاستثمارات. وعلى الجبهة الأخرى، كانت بعض الأوساط (اليسار مثلاً) تتحدث عن انخفاض مستوى التعليم وعن النهاية الفعلية للتعليم المجاني، بعد أن أصبحت الدروس الخصوصية هى المدخل الأساسى لاكتساب "المعارف" اللازمة للنجاح وللالتحاق بالجامعة. كان هناك إذن إجماع فى مصر، فى أوساط اليمين كما فى أوساط اليسار، على أهمية زيادة الإنفاق على التعليم. وقد قام رئيس الجمهورية أكثر من مرة بالتعبير عن محورية التعليم بالنسبة لقضية التنمية. وكانت تصريحات الرئيس تستخدم بواسطة وزارة التعليم للمطالبة بزيادة مخصصاتها من الموازنة العامة للدولة[١٣].

كان الجزء الأكبر من زيادة الإنفاق على التعليم موجهاً لاستثمارات الأبنية التعليمية[١٤]. فقد تأسست الهيئة العامة للأبنية التعليمية لتشييد العديد من المدارس. وكانت حرم رئيس الجمهورية قد تبنت حملة جمع تبرعات من رجال الأعمال لبناء وإصلاح المدارس التى دمرها الزلزال. بإيجاز شهد عقد التسعينات التوسع فى بناء المدارس، سواء من موازنة الدولة أو من تبرعات رجال الأعمال[١٥]. ولكن ذلك لم يكن كافياً لإصلاح العملية التعليمية. فالإصلاح كان عليه أن يمتد إلى ركيزة العملية التعليمية وهى المدرسين. وهذا لم يحدث..

يحصل المدرس الشاب اليوم على دخل يصل إلى حوالى ٣٠٠ جنيه شهرياً[١٦]. وهذا المبلغ لا يكفى بالطبع سواء لإعداد هذا المدرس لتأسيس مسكن للزوجية، أو لإعالة الأسرة بعد الزواج. وكما هو معروف فإن المخرج الذى يلجأ إليه المدرسون لحل هذه المعضلة يتمثل فى تقديم أقل القليل من العلم للطلاب حتى يضطروا للاعتماد على الدروس الخصوصية. ولكن فى منتصف التسعينات قام وزير التعليم، حسين كامل بهاء الدين، بشن حملة شعواء على الدروس الخصوصية. وقد تأسست تلك الحملة على افتراض شديد المنطقية، وهو أنه لا يمكن التخلص من تلك الظاهرة إلا بواسطة القضاء على التربة الخصبة التى تنشأ فيها. وهذه التربة كما هو معلوم تتمثل فى بؤس رواتب المدرسين. وعد وزير التعليم إذن بتحسين الأحوال المادية للمعلمين. ولكن هذا لم يحدث إلا بشكل يسير جداً. وقد برر الوزير ذلك بمحدودية موارد الخزانة العامة التى يجب أن توجه موارد لوظائف ونشاطات أخرى للدولة. على أية حال، ظلت رواتب المدرسين على ضعفها، وظلت ظاهرة الدروس الخصوصية على أشدها.

وكما قلنا من قبل، فإن التركيز على الاستثمار فى التعليم كان يحوز على إجماع الكل. ولكن سياسة الإصلاح التى نفذتها الحكومة لم ترض أحداً. فعلى الجبهة الليبرالية، كان رجال الأعمال وغيرهم يطالبون بخصخصة جزئية للنظام التعليمي، أى إلغاء مبدأ حق التعليم المجانى للجميع. على الأسر أن تدفع تكاليف تعليم أبنائها وأن تقتصر الدولة على الإنفاق على التعليم الابتدائى وعلى المتفوقين من الأسر الفقيرة. وهذا ما لم تفعله الدولة. وعلى الجانب الآخر كان اليسار يطالب بإصلاح النظام التعليمى بشكل يعيد إليه طبيعته المجانية التى انتهت فى الواقع. وهذا أيضاً لم يفعله النظام.

لم يتبن النظام الحل الليبرالى ولا الحل اليساري. لقد رفض إلغاء مبدأ التعليم المجاني. ولكنه فرغه من محتواه الواقعي. التعليم المجانى متاح للجميع، لكنه لا يعطى إلا خدمة شديدة السوء، تكون نتيجتها فى بعض الأحيان تخريج أجيال من أشباه الأميين. من يريد أن يحصل أبناؤه وبناته على تعليم جيد يجب أن يدفع ثمن ذلك فى شكل دروس خصوصية. وبما أن دخل المدرس الأساسى يأتى من تلك الدروس الخصوصية، فإن المجتمع اليوم هو الذى ينفق على إعاشة المدرسين وعائلاتهم. هذه الحقيقة معلومة

للجميع. لماذا إذن أصر النظام على التمسك بمبدأ التعليم المجاني الذى لا يطبقه في الواقع؟ يرجع هذا فى اعتقادنا إلى طريقة نظام مبارك فى تسيير الأمور (الجمود المؤسسي) وهى طريقة تنتهج تثبيت الأمر الواقع على الورق، وترك الأمور تتغير فى الواقع بشكل بطيء وتدريجي. نحن ما زلنا نملك إذن فى مصر تعليمًا مجانيًا، ولكن على الورق فقط. ربما يكون هذا قد حقق للنظام الاستقرار السياسى الذى ينشده، ولكنه لم يحقق للمجتمع إلا انهيار العملية التعليمية برمتها. هذا المنهج الذى يتحاشى بكل الطرق مواجهة الحقائق وتسمية الأشياء بمسمياتها يرجع إلى الإدارة الأمنية وغير السياسية لشئون المجتمع. الإدارة السياسية لمشكلة التعليم تتطلب أن يعترف النظام الحاكم للمجتمع بالانهيار التام الذى وصل إليه التعليم فى مصر. ومن هنا يمكن الانطلاق للبحث عن حلول تحصل على توافق من المجتمع، توافق يتأتى من التوصل إلى الحلول الوسط. ولكن بما أن السياسة غائبة، والقوى الاجتماعية محرومة من التمثيل السياسي، فالتوصل إلى حلول وسط قابلة للتطبيق شبه مستحيل، لأنها تتطلب أن يجلس أصحاب مختلف الحلول والمعبرين عن شتى المصالح ليصلوا إلى تسويات.

لقد نجح النظام فى ضخ بعض الموارد فى الموازنة الاستثمارية لوزارة التعليم، تلك الموازنة التى تنفق على الأبنية التعليمية. ولكنه لم يضخ إلا اليسير من الموارد فى الموازنة الجارية التى تنفق على الأجور والرواتب. والحقيقة أن مرونة هذه الموازنة ضعيفة جداً بالمقارنة بالموازنة الاستثمارية. ففى حالة نضوب موارد الدولة يلجأ النظام إلى الاقتطاع من الموازنة الاستثمارية، ولكنه لا يستطيع أن يقتطع من موازنة الأجور. لأن لو توقفت الدولة عن منح الرواتب للعاملين بها لنزل هؤلاء إلى الشوارع. وكما أن مرونة الاقتطاع من الرواتب ضعيفة جداً فإن مرونة زيادتها أيضاً متناهية الضآلة. لا تزال أجور العاملين بالدولة محكومة بالقانون ٤٧ و٤٨ لعام ١٩٧٨، والمعدل بالقانون رقم ١٣٦ لسنة ١٩٨٠[١٧]. كعادته فى تثبيت الأمور، لم يغير مبارك شيئاً فى الإطار المؤسسى والقانونى الرسمى الحاكم لتوزيع الأجور فى الدولة. مما يجعل من رفع أجور رواتب المدرسين مهمة مستحيلة حتى ولو كان النظام واعياً بأهميتها.

يمثل المدرسون القطاع الأكبر فى العاملين بالدولة: مليون مدرس أو حوالى ١٦ % من العمالة الحكومية. إجراء زيادة محسوسة لدخول

المدرسين يتطلب إضافة عدة مليارات إلى ميزانية أجور المعلمين. وذلك مستحيل بدون القيام بتعديل جوهرى للفلسفة التى يقوم عليها توزيع الأجور فى الدولة. هذه الفلسفة غير معلنة فى الخطاب الرسمى وتظل مسألة شديدة الحساسية، بل "تابو". ولكن التعرف على هذه الفلسفة ممكن بطريقة الهندسة العكسية، أى استنباطها من التوزيع الأجور الفعلى فى الدولة. موظفو الدولة الذين يحصلون على أعلى الأجور فى مصر هم العاملون فى الأجهزة الأمنية والدفاع والقضاء والخارجية والأجهزة الرقابية مثل الجهاز المركزى للمحاسبات والهيئة العامة للبترول وقناة السويس.

المنطق الأمنى يفسر الدخول المرتفعة التى يحصل عليها العاملون فى الأجهزة الأمنية والقضاء والخارجية. فولاء هذه الفئات ضرورى لتحقيق استقرار النظام الحاكم. هؤلاء يطلق عليهم فى اللغة الإدارية "الكادر الخاص" ودخولهم تحددها قوانين ولوائح خاصة[١٨]. المنطق الأمنى يفسر أيضاً المعاملة الخاصة للعاملين بالأجهزة الرقابية باعتبار أن هؤلاء يمسكون خزانة معلومات حساسة عن الدولة، لذلك فولاؤهم للنظام يجب أن يكون مضموناً. أما فى حالة العاملين بقناة السويس والبترول فدخولهم المرتفعة تخضع لمنطق آخر وهو منطق الإيرادات. فهذه الفئات تدير نشاطات تعود على الدولة بموارد كبيرة، الأمر الذى يسمح لها باستقطاع جزء منها لنفسها. وعلى الرغم من أن المنطق الأمنى لا يزال يسيطر على فلسفة توزيع الأجور بالدولة، فإن منطق الإيرادات يأخذ أهمية متزايدة بفعل الأزمة المالية للدولة والتى تعلى من قيمة مؤسسات الإيرادات. يتضح ذلك جليًا فى خطاب وزير المالية مدحت حسنين (٢٠٠٠-٢٠٠٤) الذى كان يقسم المؤسسات العامة إلى مؤسسات إيرادات ومؤسسات مصروفات[١٩]. مثال آخر على ذلك هو خطاب رئيس لجنة العلاقات الخارجية، مصطفى الفقي، أمام مجلس الشعب فى عام ٢٠٠٣ والمتعلق بالميزانية. جرت العادة فى مناقشات الميزانية بمجلس الشعب أن تُعطى الكلمة لرؤساء اللجان الخاصة (مثل لجنة الدفاع، لجنة التعليم، إلخ) لكى يشرح كل منهم مطالبه المالية فى الميزانية الجديدة. والملاحظ أن رئيس هذه اللجنة فى معرض دفاعه عن زيادة مخصصات وزارة الخارجية لم يتحدث فقط عن أهمية تدعيم الدور الإقليمى والدولى لمصر ولكن أيضاً على فكرة أن هذه الوزارة هى وزارة إيرادات باعتبار أنها تأتى للدولة بعوائد من المعونات الخارجية[٢٠] .

لن يجد المدرسون مكاناً لهم سواء داخل المنطق الأمنى أو داخل منطق الإيرادات. فتأييدهم للنظام ليس حاسماً فى بقائه، كما أنهم لا يأتون بموارد للدولة. لذلك فحصولهم على زيادة محسوسة فى الأجور يتطلب تعديل كل الفلسفة التى يقوم عليها توزيع الأجور حتى يكون من الممكن ضخ موارد ضخمة تصب فى جيوب المدرسين. وفى هذه الحالة سيكون من الضرورى أن يُعلى النظام من شأن الوظيفة التنموية للدولة على حساب الوظيفة الأمنية أو وظيفة الجباية. وهذا ما يصعب تنفيذه على نظام سياسى استبدادي. لأن الاستبداد لا يمكن إعادة إنتاجه إلا بالمنطق الأمنى بالأساس.

لقد فهم النظام المصرى تماماً أهمية التعليم فى تحقيق التنمية الرأسمالية لمصر ولاندماجها فى النظام العالمي. وقد اعتبر إصلاح التعليم قضية جوهرية. الرئيس نفسه تحدث فى هذا الموضوع كثيراً. وفى النظام السياسى لمبارك عندما يتدخل الرئيس فى النقاش حول سياسية عامة (التعليم هنا) فهذا يعنى أن النظام يعتبر المسألة مهمة. بعبارة أخرى، لقد أراد النظام بالفعل تطوير التعليم. وكانت هناك حاجة شديدة للإسراع فى ذلك من أجل تنشيط التنمية الاقتصادية وخلق الوظائف وهكذا يتحقق الاستقرار السياسي. وكان النظام يمتلك إلى جانب ذلك نظرية منطقية لتفسير أزمة التعليم: الدروس الخصوصية تفسد النظام التعليمي. وكان علاوة على ذلك يرى بوضوح طريق الحل: القضاء على الدروس الخصوصية عن طريق تحسين الظروف المادية للمدرسين. كان النظام يمتلك كل هذا، ولكنه فشل فى إصلاح التعليم. وذلك لسبب بسيط وهو أن سيادة المنطق الأمنى غير السياسى فى إدارة الدولة وما يتبعه من منهج الجمود المؤسسى كان من المستحيل أن يأتى بنتيجة.

الأجور فى مصر مرتبطة بالمكانة. المؤسسات التى تحصل على أعلى الأجور هى غالباً التى تحظى بالمكانة الأكبر فى الدولة. إذا كان العاملون بالمؤسسات الأمنية يحصلون على أعلى الأجور فى الدولة، فإن ذلك مرتبط بمكانتهم المركزية فى النظام السياسى المصرى والتى لا ينازعهم فيها أحد. رفع أجور المدرسين يتطلب إذن رفع مكانتهم داخل النظام السياسي، وذلك صعب جداً على نظام مبارك المحكوم بالمنطق الأمني.

التحولات فى التوزيع داخل المؤسسات

فى الجزء السابق من الفصل تعرضنا لتوزيع الأجور بين مؤسسات الدولة. حان الوقت لمعالجة توزيع الأجور داخل المؤسسات نفسها. لقد بينا أن المعادلة التى تحكم توزيع الأجور لم يطرأ عليها تغيرات مهمة فى التسعينات. أما فى داخل المؤسسات فقد اعترى هذه المعادلة تحولات مهمة جعلت الفجوة بين الكادر الأعلى والأسفل داخل المؤسسات هائلة.

تفاوت الأجور داخل مؤسسات الدولة يسبق بالطبع وصول حسنى مبارك إلى السلطة. فى عهد الرئيس عبد الناصر كان التفاوت مبنياً على المستوى التعليمى وعلى موقع العامل فى السلم الوظيفي وعلى سنوات الخدمة. استمرت المعادلة فى عهد السادات والتى نجدها فى القوانين الخاصة بالعاملين بالدولة وهى القانون رقم ٤٧ و٤٨ لعام ١٩٧٨ والمعدل بالقانون رقم ١٣٦ لعام ١٩٨٠ الذى حافظ على نفس الصيغة. ولكن بتطور اقتصاد السوق الذى أدخله السادات أصبحت إدارة أجور موظفى الدولة عملية غاية فى الصعوبة. **أولاً** شهدت السبعينات معدلات مرتفعة للتضخم، مما خفض من الأجور الحقيقية لموظفى الدولة. **ثانياً** كان نمو اقتصاد السوق مرتبطاً أيضاً بصعود فئات اجتماعية جديدة مثل رجال الأعمال والطبقة الوسطى الجديدة العاملة لدى القطاع الخاص. تلك الفئات التى تميزت بميول استهلاكية استعراضية، مما زاد من الفقر النسبى لموظفى الدولة. وبما أن الفقر يقاس غالباً بالغنى، فإن صعود فئات من الأغنياء الجدد يؤدى بشكل أوتوماتيكى إلى شعور الفئات التى ظلت على حالها بالفقر النسبي. فبينما كانت بيروقراطية الدولة العليا هى صفوة المجتمع الناصري، أصبحت فى ظل التحرير الاقتصادى تصارع من أجل البقاء داخل الصفوة. وحيث إن موارد مؤسسات الدولة محدودة، فقد كان على البيروقراطية العليا أن تستأثر بجزء أكبر من كعكة الأجور والدخول داخل المؤسسات.

تميز توزيع الأجور فى قطاع الدولة فى عهد مبارك بتفاوت غير مسبوق فى توزيع الدخول بين الكادر الأعلى والكادر الأسفل من البيروقراطية. وذلك يتم فى معظم الأحيان بأشكال وطرق شبه رسمية لم تعد من قبيل الأسرار، بل وهناك تقارير للجهاز المركزى للمحاسبات تتحدث عنها وتحذر منها[٢١]. نحن لا نتحدث هنا عن الفساد، ولكن عن تدفقات

نقدية مسجلة فى وثائق رسمية وإن كانت تمثل تحايلاً على اللوائح التى تفرض حداً أعلى للأجور. مثال ذلك اللجان الوهمية التى تشكلها بعض المؤسسات وتشارك فيها البيروقراطية العليا وتحصل بذلك على مكافآت. مثال ذلك أيضاً عضوية الوزراء وكبار المسئولين فى مجالس إدارة الشركات التابعة لهم والتى تعطى لهم عوائد مذهلة.

فلنأخذ حالة رؤساء تحرير الصحف الحكومية. يحظر قانون نقابة الصحفيين على الأعضاء الحصول على نسبة من إعلانات جرائدهم ومطبوعاتهم. ولكن المشكلة اليوم أن رؤساء التحرير يشغلون فى نفس الوقت منصب رؤساء مجالس إدارات الصحف. وهم يحصلون بذلك على نسبة من أرباح وإعلانات مؤسساتهم بهذه الصفة. وهذه هى أوضاع الدخول فى الصحافة اليوم: رؤساء تحرير يحصلون على دخول تصل إلى مئات الآلاف، بل قل الملايين، شهريًا بينما يحصل المحرر فى أسفل السلم الوظيفى على دخل شهرى لا يتجاوز ٢٠٠ أو ٣٠٠ جنيه.

وبتطبيق مصر لبرنامج الإصلاح الاقتصادى فى التسعينات اتخذت تفاوتات الأجور فى الدولة أبعاداً غير مسبوقة. فقد ظهرت مؤسسات جديدة، مثل الصندوق الاجتماعى للتنمية، المفترض أن يقدم قروضًا للشباب ولصغار المستثمرين. وعادت إلى الساحة مؤسسات قديمة كانت فى حالة موات مثل بورصة القاهرة، التى ظلت نائمة منذ حركة التأميمات فى عام ١٩٦١. أضف إلى ذلك أن العديد من الوزارات وأجهزة الدولة قامت بتأسيس ما يسمى بالمكاتب الفنية، المفترض أن تقدم للوزارة خبرات وكفاءات لا تتوفر داخل هيكلها الوظيفي. هذه المكاتب يعمل بها عادة قطاعات من الشباب تجيد لغة أجنبية أو أكثر، كما حصلت على تعليم مميز فى مؤسسات ذات سمعة طيبة مثل الجامعة الأمريكية بالقاهرة. يحصل هؤلاء الشباب فى كثير من الأحيان على دخول تصل إلى أكثر من عشرة أضعاف ما يحصل عليه الموظفون فى الوزارة. هذا بالطبع بالإضافة إلى ظروف العمل الخاصة التى يستمتعون بها: مكاتب نظيفة، مكيفة وبها أجهزة كمبيوتر، إلخ.

هذا التفاوت الهائل فى الدخول وفى ظروف العمل بين هؤلاء وأولئك ولد حقداً وكراهية شديدة لدى بعض فئات بيروقراطية الدولة، التى وجدت

نفسها فجأة محاطة بفرق من العاملين الجدد فى المؤسسات يحصلون على أجور ومكانة تفوقهم بمراحل. شهدت السنوات الأخيرة العديد من الانفجارات العلنية بسبب تلك الظاهرة. مثال: فى عام ٢٠٠٢ قدم النائب بمجلس الشعب، كمال أحمد، استجواباً لوزير الاقتصاد، يوسف بطرس غالي، عن الأجور غير العادية التى يحصل عليها بعض العاملين ببورصة القاهرة والتى تصل فى بعض الأحيان إلى أكثر من ١٠ آلاف جنيه فى الشهر لموظفين من الشباب. كان النائب يمسك فى يده قائمة من الأسماء والأجور ويلوح بها أمام مجلس الشعب. هذه القائمة سربتها إليه بالطبع بيروقراطية البورصة التى تشعر بالمرارة وبالحقد من الوضع المتدنى الذى تعيشه بعد وصول هذه الطائفة من العاملين الجدد.

لقد برر وزير الاقتصاد الأجور الهائلة التى تحصل عليها هذه الفئة بأن البورصة تحتاج إلى بعض الكفاءات التى لا تتوفر فى الكادر القديم ولا يمكن الحصول عليها إلا بهذه الأجور. وفى حقيقة الأمر فإن قضية بورصة القاهرة لا تكشف فقط عن مشكلة المحسوبية والتى يحصل بمقتضاها بعض أبناء ذوى النفوذ على أجور مغالى فيها. إنها تلخص المعضلة التى يعانى منها جهاز الدولة بعد أن تدهورت كفاءة العاملين به، وبعد أن أصبحت الفجوة هائلة بين المستوى الفنى للعاملين بالقطاع العام والخاص. فالمكاتب الفنية الذى توسعت العديد من مؤسسات الدولة فى إنشائها تمثل حلاً سهلاً وسريعاً تلجأ إليه القيادات الجديدة فى تلك المؤسسات. فعوضاً عن القيام بتغييرات كلية وجذرية فى جهاز الدولة تقوم تلك القيادات بإنشاء هيكل مواز للهيكل الرسمى للوزارات. وهو وإن كان يقدم بعض الحلول العملية والسريعة لإدارة جهاز دولة فى حالة انهيار، لكنه يؤجل الإصلاح الكلى إلى مستقبل بعيد، غير معلوم تاريخه.

ولكن فى حالات أخرى لا يمكن تفسير تنامى زيادة التفاوت الهائل فى الأجور داخل مؤسسات الدولة بمقتضيات ضخ عناصر شابة وجديدة فى الوزارات. فى معظم الحالات تكون زيادة التفاوتات راجعة إلى ضعف سيطرة الحكومة على المؤسسات العامة وإلى تفتت الدولة ونمو الجزر المنعزلة بها. وهذا ما شهدته بالذات المؤسسات التى ظل على رأسها قيادات لمدد تتجاوز عقدين من الزمن. فى مقدمة تلك المؤسسات وزارتى الإعلام والزراعة التى تولى قيادتها لأكثر من عقدين وزيران كانا يشغلان مناصب

قيادية فى الحزب الوطنى الحاكم. وبسبب النفوذ السياسى لبعض الوزراء وبسبب طول بقائهم فى الحكم، تحولت هذه الوزارات إلى كيانات مستقلة داخل الدولة يتم توزيع الموارد والأجور بها وفقاً لأهواء القيادات.

كانت قضية محمد الوكيل، رئيس قطاع الأخبار بالتلفزيون، من ضمن القضايا التى وضحت بجلاء تلك الظاهرة. لقد تم القبض على الوكيل فى قضية فساد. وفى معرض دفاعه عن نفسه أمام النيابة نفى الوكيل تهمة الفساد لسبب بسيط جداً، فقد صرح بأنه ليس محتاجًا للفساد أصلاً بما أنه يحصل على أجور وبدلات وحوافز تصل إلى عشرات آلاف من الجنيهات فى الشهر.

وكانت النتيجة الطبيعية لزيادة التفاوتات فى توزيع الدخول داخل المؤسسات هى انتشار الفساد وظاهرة البقشيش حتى أصبحت هى القاعدة فى التعاملات. وهذا البقشيش لا يحصل عليه الموظف فقط لمخالفة القانون بل أيضاً لمجرد القيام بوظيفتهم الطبيعية. ظاهرة البقشيش وصلت فى انتشارها إلى الحد الذى أصبحت فيه مؤسسات الدولة تلجأ إليه بغرض تعاون مؤسسات أخرى. مثال ذلك اللجان الوهمية التى كانت بعض الوزارات تشكلها وتضم فيها بعض موظفى وزارة التخطيط حتى تضمن تعاون تلك الوزارة معها وقيامها بزيادة مخصصاتها المالية(٢٢). لا ننسى أنه وحتى عام ٢٠٠٣ كانت وزارة التخطيط تتحكم فى توزيع الاستثمارات العامة على مختلف الوزارات، وكان كسب رضاء كبار مسئوليها مهمًا لمؤسسات الدولة المختلفة والتى تتنافس على موارد الخزانة العامة.

خاتمة :

تعرضنا فى هذا الفصل إلى تحولات توزيع الموارد العامة على مؤسسات الدولة فى التسعينات. وقد ركزنا على التحولات المهمة، وكان على رأسها زيادة نصيب وزارة الداخلية والثقافة والإعلام والأوقاف. وقد فسرنا الزيادة فى موارد تلك المؤسسات بمقتضيات الأمن والاستقرار الذى كان يتهدده صعود الحركة الإسلامية، وأيضاً تناقص موارد الدولة الرعوية التى كانت تحقق الاستقرار فيما سبق بالاعتماد على سياسات التوزيع. كانت

زيادة موارد تلك المؤسسات عاملاً مهماً فى تنشيط سياسة الضبط الأمنى التى طبقها النظام بنجاح فى التسعينيات.

ولكن مقتضيات الأمن لا تفسر كل التحولات فى توزيع الموارد. فى أحيان أخرى كانت التحولات مدفوعة بمقتضيات التنمية الاقتصادية مثل حالة وزارة التعليم. ولكن على العكس من حالة مؤسسات الأمن كانت التحولات التى أصابت التعليم متأخرة (فى التسعينات) وضعيفة (بدون ضخ موارد كبيرة فى ميزانية الأجور). لا شك أن النظام السياسى المصرى كان سريعًا وقوىً الاستجابة لمقتضيات الأمن أكثر من مقتضيات التنمية الاقتصادية. وهذا ما يفسر جزئياً تعثر هذه التنمية فى التسعينات. سنعود إلى هذه النقطة فى الفصول القادمة.

الهوامش والمراجع

(1) O'CONNOR James. The fiscal crisis of the state. New York : Saint martin press, 1973.

(2) IMF. *Arab republic of Egypt*. Economic readjustment with growth. Country economic memorandum. Washington : IMF, 1990.

(٣) ربما يكون أحد أفضل الكتب التى تعرضت لهذه الاستراتيجية هـو كتـاب روبـرت "سبرينجبرج":

SPRINGBORG Robert. Mubarak's Egypt : fragmentation of the political order. Boulder, Colo. : Westview, 1989.

(٤) حسين عبد الرازق، مصر فى ١٨ و ١٩ يناير. القاهرة، شهدي، ١٩٨٥.

(5) BRUMBERG Daniel. Survival strategies vs. democratic bargains : The politics of economic reform in contemporary Egypt. *The Politics of Economic Reform in the Middle East* / ed. Par Henri J. Barkey. New York : St. Martin's press. 1992, p. 85.

(٦) لمزيد من التفاصيل انظر: سبرينجبرج، مرجع سبق ذكره.

(٧) المرجع السابق.

(٨) كان تعاطف المشير أبو غزالة مع الولايات المتحدة أمراً معروفاً، إلى الدرجة التـى جعلت الروائى "صنع الله إبراهيم" يخصـص مسـاحات مـن روايتـه "ذات" للتعـرض لتصريحات المشير فى هذا الصدد. انظر: صنع الله إبراهيم، ذات، الطبعة الثالثة، القاهرة، دار المستقبل العربي، ١٩٩٨.

(٩) روبرت سبرينجبرج، مرجع سبق ذكره.

(١٠) عبد الخالق فاروق، العربي، ٢٠٠٣/٣/١٢.

(١١) مجلة "القاهرة" التى تأسست فى أوائل التسعينات هى أحد الأمثلة لذلك.

(١٢) لا زالت أصداء تلك النقاشات تتردد فى النقاش العام حتى الآن.

(١٣) هذا ما يقوله باستمرار وزير التعليم أثناء مناقشة الموازنة العامة للدولة فى مجلس الشعب.

(١٤) وزارة التخطيط، الخطة الاقتصادية والاجتماعية السنوية، ١٩٩٨.

(١٥) لا نملك للأسف أرقامًا عن هذه المساهمات.

(١٦) عادل بدر، مدرس وباحث فى شئون التعليم.

(١٧) مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، تقرير الاتجاهات الاقتصادية الاستراتيجية، ٢٠٠٠.

(١٨) عبد الخالق فاروق. اقتصاديات الإدارة الحكومية. القاهرة، دار الكلمة، ٢٠٠٣.

(١٩) يتضح هذا من العديد من الكلمات التى ألقاها حسنين فى مؤتمرات خاصة بالموازنة والتى شارك الباحث فيها.

(٢٠) نحن نتعرض هنا للمؤسسات التى يحصل عاملوها على أعلى الأجور فى الدولة. أى أننا نركز على الفروق بين مؤسسات الدولة وليس داخل هذه المؤسسات. لأن هناك تمايزات هائلة فى الدخول داخل كل مؤسسة. ولا مانع من وجود أقلية تحصل على أجور خيالية داخل مؤسسات تتميز بالتدنى الشديد لأجور عامليها مثل الإدارة المحلية. سنعود إلى هذه النقطة فى الفصل القادم.

(٢١) انظر على سبيل المثال: الجهاز المركزى للمحاسبات، تقرير عن الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة، ١٩٩٧/٩٨.

(٢٢) وفقاً لرأفت أبو سيف، وكيل أول وزارة التخطيط سابقاً.

◆ الفصل الثالث ◆

الأزمة المالية وتأثيراتها على علاقة الحكومة المركزية بالوحدات المحلية: لا مركزية أم تفتت؟

يعالج هذا الفصل تأثيرات أزمة الدولة المالية على العلاقة بين الحكومة المركزية والوحدات المحلية من ناحية، ويتعرض لتأثيراتها على استراتيجيات تعبئة الإيرادات للوحدات المحلية. تشمل الوحدات المحلية في مصر المحافظات التي يبلغ عددها ٢٧ محافظة والتي تحتوى على وحدات أصغر منها وهي المدن والمراكز القرى والأحياء. سنركز هنا على مستوى المحافظات. يتعرض الفصل إلى الاستراتيجية الذى اتبعتها الحكومة المركزية من أجل تخفيف عبء المحليات عليها. كما يتعرض إلى استراتيجيات الحكومات المحلية للتكيف مع انخفاض الموارد التي تأتي من القاهرة. وفي معرض تحليلي لهذا التكيف سأركز على محافظتين هما الإسكندرية وقنا باعتبارهما نموذجين للنجاح النسبي في التكيف مع أزمة الدولة المالية وفي تعبئة الموارد من السكان. ولكننا سنبدأ الحديث بالتعرض لتطور المسألة المحلية إبان العهد الناصري.

الناصرية وتأسيس الدولة المركزية المعاصرة

صنف كارل فيتفوجل في كتابه الشهير، "الاستبداد الشرقي"(١)، مصر كحالة متأصلة من المركزية السياسية المبنية على حتمية جغرافية، وهي تمركز مصدر الحياة في نهر النيل، مما يجعل سكان البلاد سجناء للسلطة المسيطرة على شريان الحياة هذا. وهو الأمر الذى يختلف عن حالة البلاد التي تعتمد على الأمطار. فهنا يصعب على سلطة مركزية أن تستبد لأن شريان الحياة يأتي من السماء ومن ثم تصعب السيطرة عليه. كانت خلاصة فيتفوجل هي ما يأتي: عندما يكون سكان البلاد معتمدين على الأنهار، لا على الأمطار، ستجد السلطة السياسية هناك مركزية، بل استبدادية. إنها فكرة منطقية جداً، ولكنها تعرضت لانتقادات عنيفة في العلوم الاجتماعية لا مجال هنا لسردها. نريد أن نوضح فقط أنه من المرجح أن يكون لنهر النيل دور في المركزية والاستبداد في مصر الزراعية، أي تلك التي كان مصدر ثروتها الأساسي هو فلاحة الأرض. ولكن منذ القرن التاسع عشر يترك القطاع الزراعي مكانه كمصدر للثروة، لتحل محله الصناعة والتجارة والخدمات. لذلك فالبحث عن جذور المركزية المصرية المعاصرة لا يجب أن ينطلق من الجغرافيا ولكن من السياسة.

يمكن التأريخ لبداية المركزية المعاصرة بوصول الضباط الأحرار إلى سدة الحكم عام ١٩٥٢. أمسك هؤلاء بزمام الحكم بشكل فوقي وفردى بواسطة انقلاب عسكري. كان لإعادة تشكيل المجتمع تلك أن تتم بشكل مركزي، وذلك لأنها ببساطة تأتى من أعلى: قرارات تصدر من القاهرة، وبالذات من مكتب رئيس الجمهورية، لتتولى الجهات التنفيذية في كل البلاد تطبيقها. النموذج الناصرى بسيط ويتلخص في الآتي: هناك سلطة رشيدة ووطنية تمتلك رؤية لصلاح البلاد تستلهمها من عبقرية "الشعب المعلم". سيكون على هذه السلطة أن تزيح الفئات الاجتماعية أو الجماعات السياسية التى تعارض التطبيق. كان لابد أو تلجأ الناصرية للمركزية لتحقيق ما رأته من مشروع تنموي.

لم تكن المركزية الناصرية فقط نتاج عملية تأميم جانب مهم من الثروة في البلاد، والميل التدريجى نحو "اقتصاد موجه". لقد كانت أيضاً النتيجة الطبيعية للنظام السياسى الاستبدادى الذى أقامه عبد الناصر. الديمقراطيات البرلمانية غالباً ما تسمح، بل قل تستدعي، قدراً ما من اللامركزية يتسع أو يضيق تبعاً لتاريخ الدولة السياسي. ولكن النظم الاستبدادية لا تتعايش مع اللامركزية. لأن قيام "الجماهير" بمبادرات داخل محيطها المحلى يعنى بالضرورة تطور قوى سياسية محلية مستقلة عن المركز في القاهرة. وهذا ما لا يسمح به النظام الاستبدادي.

توقفت عملية المركزة التى قام بها النظام الشعبوى الاستبدادى المصرى بوفاة عبد الناصر. فقد أتى إلى الحكم رئيس جديد كان عليه أن يلجأ لقوى اجتماعية خارج الدولة حتى يزيح القوى المناوئة له والكامنة في أجهزة الدولة، حتى بعد سحق قياداتها ووضعها في السجن عام ١٩٧١، فيما عُرف حينها بقضية "مراكز القوى". تمثلت هذه القوى التى لجأ إليها السادات في بعض الفئات الاجتماعية التى تضررت من النظام الناصرى وأيضاً في تلك القوى السياسية التى نكل بها جمال عبد الناصر مثل الشيوعيين والإخوان. المهم أن تخفيف قبضة النظام الاستبدادى على الناس كان يسمح بدرجة أعلى من اللامركزية. أضف إلى ذلك أن الدولة المرهقة بل قل المنهارة مالياً، بعد سنوات طويلة من الصراع المرير مع إسرائيل، لم يكن في وسعها أن تستمر في إمداد المجتمعات المحلية بما تحتاجه.

هذا التوجه نحو اللامركزية ترجمه نظام السادات فــى قــانون الحكــم المحلى الجديد رقم ٥٢ لعام ١٩٧٥، والذى يعده البعض أكثر القوانين مــيلاً نحو اللامركزية فى التاريخ المعاصر للبلاد[٢]. نص هذا القانون على تشكيل مجالس محلية منتخبة وأعطى لها سلطة جديدة، وهــى حــق الاســتجواب للمسئولين فى الحكم المحلي. أما فيما يخص مالية المحليات فقد سمح القانون لهذه الوحدات بإنشاء حسابات خاصة تقوم بتجميع مواردهــا مــن الســكان وتقوم بإنفاقها باستقلالية كبيرة عن الحكومة المركزية فى القاهرة.

ولكن فى أواخر السبعينات تزايدت الضغوط الداخلية علــى الســادات. فاتفاقية الصلح مع إسرائيل أثارت ضده معارضة شديدة كانت تضغط بشدة على النظام. والتيار الإسلامى الذى كان يلعب به فى مواجهة اليسار انقلــب عليه. وسياسة الانفتاح الاقتصادى أدت إلى صعود طبقات اجتماعية وانهيار طبقات أخرى أوضحت تذمرها بشكل عنيف فى يناير ١٩٧٧. كل هذا أدى بالسادات إلى تقليص مساحة الحريات وإلى محاصرة معارضيه. هذه النزعة الاستبدادية ترجمها السادات على المستوى المحلى فى القانون رقم ٤٣ لعام ١٩٧٩ الذى قلص فيه السادات من حقوق المحليات وعلــى رأســها حــق "الاستجواب". وقد كان هذا الاستجواب يشكل صداعاً كبيراً للنظام لأنه كان قناة توصيل للمطالب المحلية التى انهمرت على الحكومات المحلية كالســيل مما جعل النظام يفضل إغلاقها[٣]. وبهذا طوت مصــر صــفحة قصــيرة ومحدودة من اللامركزية استمرت ثلاث سنوات فقط، كانت كافية لكى يدرك النظام الاستبدادى أن المركزية فضيلة فى كل الأحوال، فى ظل الاقتصــاد الاشتراكى الموجه، كما فى ظل الاقتصاد الحر.

مبارك: الاتجاه نحو اللامركزية فى البداية

بدأ مبارك حكمه بتلطيف الأزمة السياسية التى انتهى إليها حكم السادات والتى بسببها قام هذا الأخير باعتقال معارضيه من كل الأطياف السياســية. أفرج مبارك عن المعتقلين وسمح بعودة مساحة الحرية التى كان السادات قد أوقفها فى آخر عهده. فى هذا السياق كان من الممكــن أن يعــود النظــام للسماح بقدر ما من اللامركزية التى بدأها السادات بالقانون رقــم ٥٢ لعــام ١٩٧٥ والتى أجهضها بالقانون ٤٣ لعام ١٩٧٩. ولكن بما أن مبارك يميل

إلى الجمود المؤسسى لم يترجم ذلك الاتجاه نحو اللامركزية فى قانون جديد للحكم المحلي، لكنه ترجمه فى تخفيف قبضة الأمن على الانتخابات المحلية لعام ١٩٨٢ [٤]. من الجدير بالذكر أن الأفكار التنموية الآتية من الخارج فى تلك المرحلة كان تدفع صوب اللامركزية. حققت فكرة "التنمية المحلية" سيطرة على المؤسسات الدولية العاملة بالتنمية. والقضية لم تنحصر فقط فى تأثير فكري، ولكن فى دعم مادى وفنى قدمته العديد من المؤسسات لتنمية اللامركزية فى مصر. على رأس تلك المؤسسات الهيئة الأمريكية للتنمية الدولية أو "المعونة الأمريكية" التى عبرت عن دعمها لهذه الفكرة بواسطة عشرات البحوث والتقارير والمؤتمرات والمشروعات التى مولتها[٥].

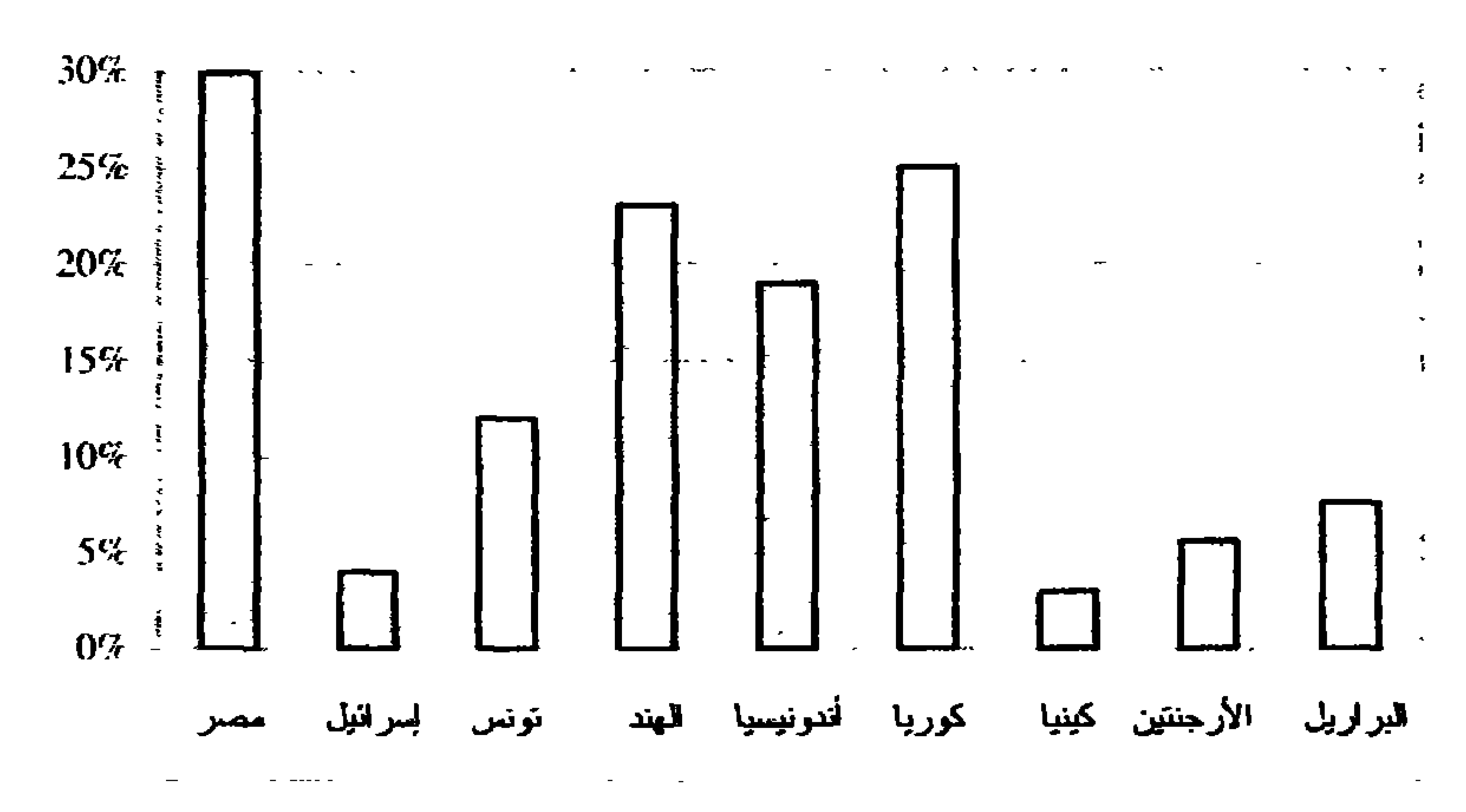
هذا الاتجاه نحو اللامركزية عبر عن نفسه فى ميزانية الدولة التى خصصت جانباً متزايداً من الموارد للإدارة المحلية. لقد زاد نصيب الإدارة المحلية من إجمالى النفقات الجارية للدولة من ١٣،٨% عام ١٩٨٠/٨١ إلى ٢٠،٥% عام ١٩٨٩/٩٠. كما زاد نصيبها من إجمالى أجور العاملين بالدولة من ٣٩،١% إلى ٥١،١%[٦]. بالإضافة إلى ذلك فقد تميز عقد الثمانينات بالنمو السريع للصناديق الخاصة الخاضعة لسيطرة الوحدات المحلية. وبخلاف الموارد التى تأتى للمحليات من الحكومة المركزية، فإن موارد الصناديق الخاصة تخضع لتصرف الوحدات المحلية. صحيح أن الصناديق تخضع للمسائلة القانونية، بما أن الأجهزة الرقابية مثل الجهاز المركزى للمحاسبات تقوم بالإشراف المالى عليها، إلا أن المحافظات تستطيع إنفاق أموال الصناديق بحرية نسبية لا تتوافر فى حالة الموارد التى تأتى من الحكومة المركزية. على سبيل المثال، فى حالة موازنة المحليات التى تأتى من الحكومة المركزية لا تستطيع السلطات المحلية ترحيل الفوائض فى الميزانية من سنة لأخرى. أما فى حالة الصناديق الخاصة فهى تستطيع ذلك.

خلاصة القول، بعد أن شهدت مصر عقدين من المركزة تحت حكم الرئيس جمال عبد الناصر، تميز بغياب أية مساحة من الاستقلالية للوحدات المحلية، تعثر هذا الميل للمركزة فى أواخر عهد عبد الناصر وانقلب إلى اتجاه نحو اللامركزية فى عهد السادات، باستثناء سنواته الأخيرة، وأيضاً إلى اتجاه نحو تخفيف قبضة المركز على الأطراف فى سنوات مبارك الأولى. ولكن نتائج هذا الميل اللامركزى كانت متواضعة للغاية إذا قارنا

مصر بدول أخرى. تظل مصر أحد أكثر البلاد مركزية فى العالم. يمكن تلخيص ذلك فى أن اعتماد الحكومة المحلية فى مصر على التحويلات الآتية من المركز هو الأعلى فى العالم، على حد علمنا. شكل ١ يلخص ذلك.

شكل ١

تحويلات الحكومة المركزية للمحليات كنسبة من الإنفاق العام الإجمالى للدولة فى ١٩٨٤



Source: IMF, Government finance statistics, 1991, pp. 74-75

العودة للمركزة بقوة منذ نهاية الثمانينات

عاد النظام بقوة إلى المركزية فى نهاية الثمانينات. ففى عام ١٩٨٨ قامت الحكومة بتعديل قانون المحليات رقم ٤٣ لعام ١٩٧٩ لكى تغير من تسمية السلطة المحلية من "الحكم المحلي" إلى "الإدارة المحلية". لم تكن الحجة التى أقامت عليها الحكومة ذلك التغيير تفتقد للمنطق: مصر بلد غير فيدرالى unitary لا يعطى أية سلطة تشريعية للمحليات(٧). وعليه فنحن هنا بصدد إدارة محلية وليس حكومة محلية. ولكن بغض النظر الجانب المنطقى للتسمية الجديدة، فإن ذلك التحول كان يؤذن بميل جديد نحو المركزة.

هناك العديد من العوامل التى دفعت إلى زيادة الميل نحو المركزية فى نهاية الثمانينات. أولاً كان هناك مقاومة شديدة داخل المؤسسات المركزية باعتبار أن أى ميل نحو اللامركزية لابد وأن يقلص من نفوذها. على رأس تلك المؤسسات تأتى وزارة المالية التى كانت قياداتها تراقب بقلق النمو السريع للصناديق الخاصة التى تخرج عن سيطرتها[٨]. بالنسبة لوزارة المالية تمثل الصناديق الخاصة انتهاكاً مباشر للمبدأ المقدس فى المالية العامة وهو وحدة وشمول الميزانية (unité du budget)، ذلك المبدأ الذى ينص على شمول ميزانية الدولة على كل الإيرادات والنفقات العامة، وهو الأمر الذى يهدده وجود صناديق تجمع مواردها وتنفقها بعيداً عن الموازنة العامة للدولة.

وبسبب أزمة الدولة المالية التى وصلت إلى أوجها فى الثمانينات كان على الحكومة أن تضبط من نفقاتها أو على الأقل أن تعيد صياغة أوجه إنفاقها. وكان من أوجه الإنفاق تلك استخدامات المستوى المحلى التى شهدت فى الثمانينات نمواً سريعاً يفوق نمو استخدامات المستويات الأخرى للدولة. أضف إلى ذلك أنه حين يحين وقت التقشف، لا تتحمل مؤسسات الدولة فاتورة التقشف بشكل متساو. هناك مؤسسات يجب أن تضحى أكثر من مؤسسات أخرى. لا شك أن الحكومة المحلية هى أضعف حلقات الدولة.

علاوة على ذلك كان صعود الحركة الإسلامية فى أواخر الثمانينات أحد العوامل التى دفعت النظام إلى الميل نحو مركزة إدارة الدولة وهو شيء اعتبره هذا النظام ضروريًا من أجل إحكام الضبط السياسى والأمني. فى الثمانينات كان المستوى المحلى من الدولة هو الأكثر انفتاحاً للحركة الإسلامية. بل كان هذا المستوى يتعايش مع الإسلاميين فى كثير من الأحيان كما أوضحت بعض الدراسات[٩]. أحد الأمثلة التى يسوقها ضياء رشوان[١٠] هى حالة محافظة سوهاج. تميزت هذه المحافظة بمستوى منخفض من المواجهات المسلحة مع الإسلاميين. وهذا ما يجد تفسيره، وفقاً لرشوان، فى الاتفاق غير المعلن بين محافظ سوهاج والإسلاميين هناك على ألا يقوم الأول بملاحقة النشطين الإسلاميين فى مقابل أن يمتنع هؤلاء عن ارتكاب أعمال عنف هناك. هكذا كانت مركزة اتخاذ القرار ومركزة الموارد هى أحد الوسائل التى لجأ إليها النظام لمحاصرة الحركة الإسلامية. وهذا ما

يتبين بشكل لا يدعو للشك فى تعديل قانون اختيار العمد فى القرى والـذى أحل نظام اختيار العمدة بواسطة السلطات مكان انتخابه[11].

خلاصة القول إن ضرورات الضبط المالى والضبط الأمنى كانا يدفعان صوب السيطرة على إنفاق الوحدات المحلية. جدول ١ يبين انخفاض نصيب المستوى المحلى للدولة من الإنفاق العام فى التسعينات.

جدول ١

نصيب المحليات من أنواع مختلفة من النفقات العامة

	1989/90	1996/97
النفقات الجارية للمحليات/ إجمالى النفقات الجارية فى الموازنة(*)	20.5%	18,3%
أجور العـاملين بالمحليـات / إجمـالى العاملين بالدولة	51,1%	47,9%
العجز الجارى المحلى / إجمالى العجـز الجاري	43,2%	40,2%
استثمارات المحليات / إجمالى استثمارات الدولة(**)	22%	9,3%
العجز فى الاستثمارات المحلية / العجـز الإجمالي فى الموازنة الاستثمارية للدولة	22,7%	8,7%
الدعم المقدم من الحكومـة للمحليـات / الموازنة العامة للدولة	10,3%	10,1%

المصدر: وزارة المالية، الحساب الختـامي للموازنـة العامـة للدولـة، ١٩٨٩/٩٠ و١٩٩٦/٩٧.

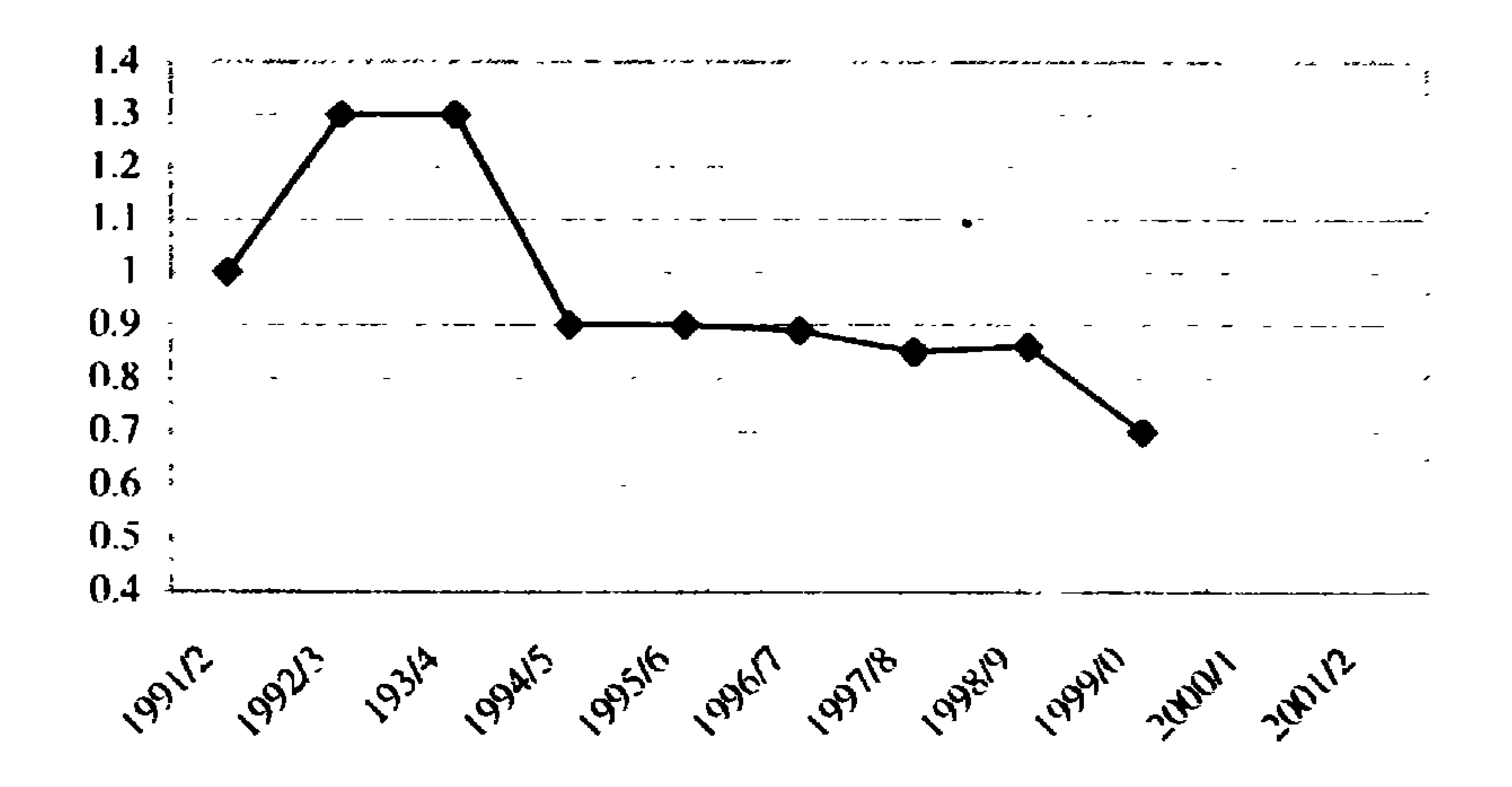
(*) لا تدخل فيها نفقات الهيئات الاقتصادية والقطاع العام.

(**) لا تدخل فيها استثمارات الهيئات الاقتصادية والقطاع العام.

لم يأت انخفاض موارد الوحدات المحلية للدولـة فقـط مـن تقلـص التحويلات التى تتدفق إليها من الحكومة المركزية ولكن أيضاً من تـدهور إيراداتها الخاصة. شكل ٢ يوضح كيف انخفضت عوائد الضرائب والرسوم المحلية كنسبة من الناتج المحلى الإجمالي.

شكل ٢

إيرادات المحليات من الضرائب كنسبة من الناتج المحلى الإجمالي



المصدر: محسوبة بواسطة الباحث من بيانات وزراة المالية، الحساب الختامى للموازنة العامة للدولة، سنوات مختلفة.

يعود تدهور الإيرادات الخاصة للمحليات لعدة عوامل. فلنعدد بادئ ذى بدء إيرادات المحليات. جدول ٢ يوضح ذلك.

جدول ٢

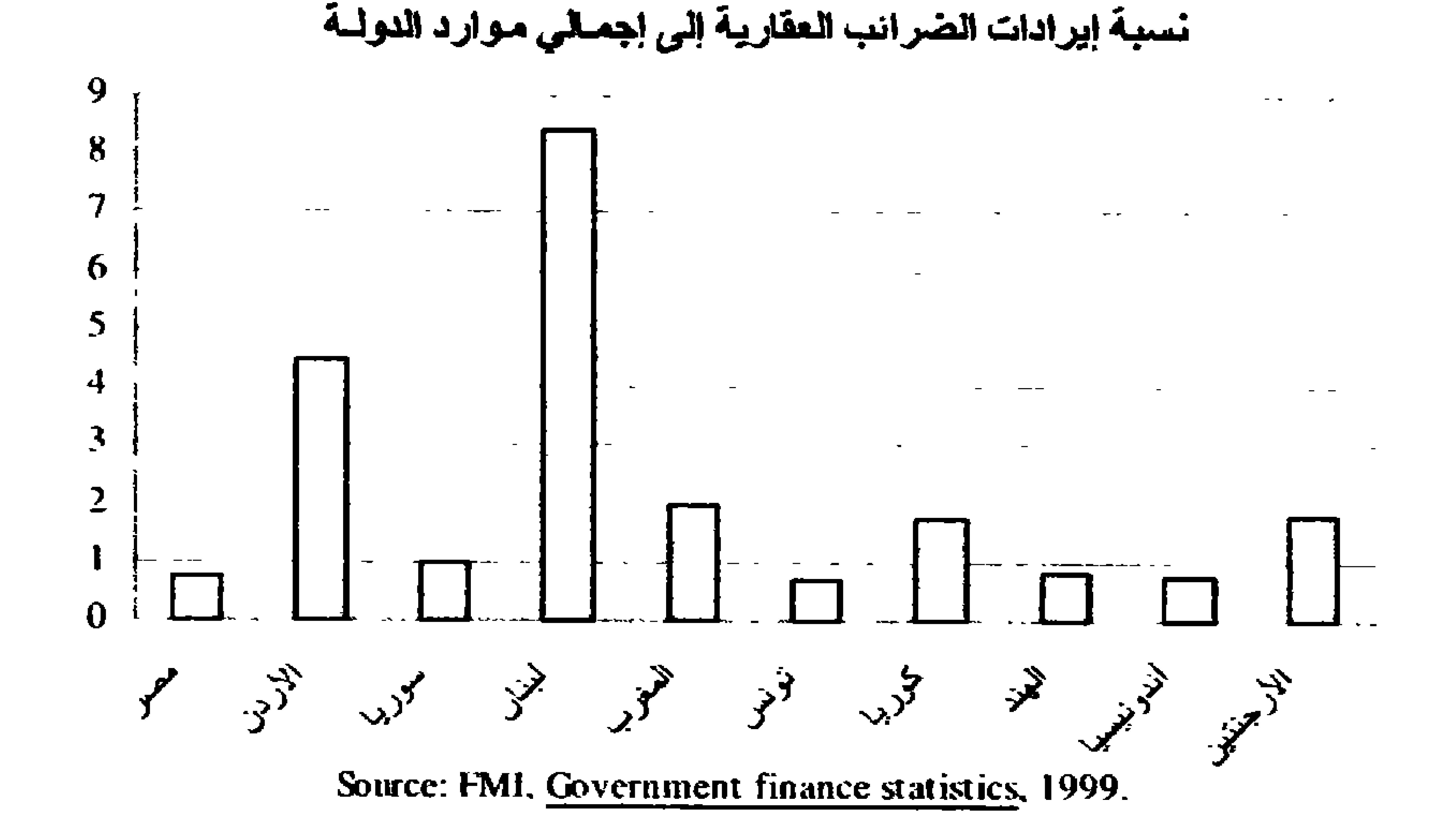
مصادر إيرادات المحليات

مصادر الموارد الذاتية للمحليات	1989/90 (%)	1997/98 (%)
الضريبة العقارية	2,3	1,8
ضرائب الملاهي	0,5	0,4
رسوم السيارات	2	0,8
دخول مشتركة	1,6	1
صندوق مشتركة	1,8	1,1
ضرائب على أرباح قناة السويس	0,7	0,1
إجمالى الموارد السيادية	**8,9**	**5,6**
خدمات محلية	0,8	0,6
موارد أملاك المحليات	0,7	0,02
ضرائب محلية	1,1	0,8
دخول من مشروعات	2,3	1
دخول متنوعة	1,5	-
الصناديق الخاصة	7,9	9
موارد أخرى	0,1	0,8
إجمالى الموارد الذاتية للمحليات	**14,4**	**13**
الدعم المقدم من الحكومة المركزية	**76,8**	**81,4**
إجمالى الدخول الجارية للمحليات	**100%**	**100%**

المصدر: وزارة المالية، الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة، ١٩٨٩/٩٠ و١٩٩٧/٩٨.

كما يوضح الجدول السابق، فإن عوائد الضرائب المحلية قد انخفضت كنسبة من إجمالى إيرادات الوحدات المحلية فى التسعينات. وصلت عائدات الضريبة العقارية (وهى أهم ضريبة محلية) إلى ١،٨ % فقط من إجمالى إيرادات المحليات. وهذه الإيرادات الضعيفة للضريبة العقارية لا تقتصر على الحالة المصرية. ففى كل الدول النامية تعانى تلك الضريبة من محدودية عوائدها لغياب وجود سوق عقارى متطور يعيد تقدير قيمة العقارات بشكل دوري. وعلى الرغم من أن تلك خاصية تعانى منها كل الدول النامية، فإن الحالة المصرية تكشف عن ضريبة عقارية منهارة. شكل ٣ يوضح ذلك.

شكل ٣



Source: FMI, Government finance statistics, 1999.

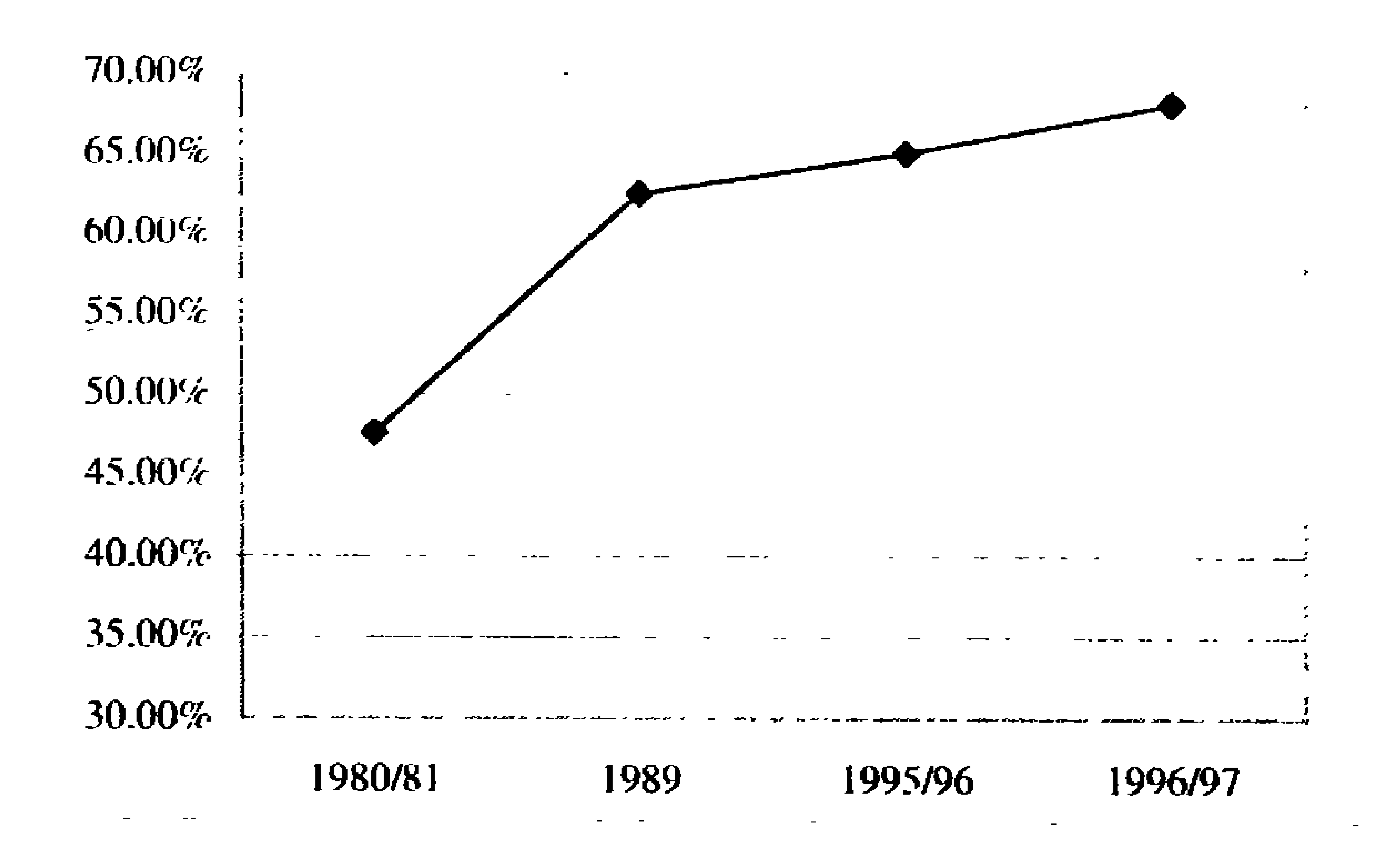
هذا التدهور الذى لحق بالإيرادات المحلية من الضرائب يمكن تفسيره بأن الحكومة المركزية تحتكر الضرائب التى تزيد عوائدها بزيادة النشاط الاقتصادي، مثل الضرائب على الدخل وضريبة المبيعات. أى أن الضرائب التى تركتها السلطة المركزية للوحدات المحلية تتميز بالركود وبصعوبة التنشيط. وإذا كان النظام قد فشل فى إجراء إصلاح للضرائب على الدخل، على الرغم من إبدائه الاهتمام بذلك، (سنعود لذلك فى

الفصل الخاص بدولة الجباية) فإنه لم يبد أى اهتمام بالعمل على إصلاح الضرائب المحلية من أجل زيادة إيراداتها. بالإضافة إلى ذلك وكما يتبين من جدول ٢ فإن الإيرادات التى تأتى من أملاك المحليات قد أظهرت ميلاً إلى الانخفاض فى التسعينات. وذلك يرجع إلى حد كبير إلى عملية الخصخصة التى طالت بعض المشروعات المملوكة للمحليات.

وقد أدى تدهور الموارد الخاصة الذاتية للوحدات المحلية إلى زيادة اعتمادها على تحويلات الحكومة المركزية. شكل ٤ يوضح كيف زادت نسبة هذه التحويلات من إجمالى إيرادات المحليات ووصلت فى عام ١٩٩٦/٩٧ إلى ٦٨%.

شكل ٤

تحويلات من الحكومة المركزية كنسبة من إيرادات المحليات



المصدر: وزارة المالية، الحساب الختامى للوازنة العامة للدولة، سنوات مختلفة

هذا الاعتماد المتزايد للوحدات المحلية على موارد الحكومة المركزية يُستند عليه فى الخطاب الرسمى للحكومة المركزية لبيان تزايد عبء المحليات على موازنة الدولة. ولكن هذا غير صحيح. يكفى أن نبين هنا

تطور نسبة تحويلات الحكومة المركزية إلى المحليات من إجمالى الإنفاق العام لكى نكتشف أن التحويلات لم ترتفع بالقدر الذى يسمح بالدفع بهذا الرأي. هذه النسبة ارتفعت من ٩،٣ % عام ١٩٨٠/٨١ إلى ٩،٥% عام ١٩٨٩/٩٠ وإلى ١٠،٥% عام ١٩٩٥/٩٦ ولكنها عادت وانخفضت إلى ١٠،١% عام ١٩٩٦/٩٧ (١٢). بعبارة أخرى بالرغم من أن المحليات تعتمد أكثر فأكثر على تحويلات الحكومة المركزية فإن هذه الأخيرة لا تخصص موارد متزايدة للمحليات. لقد انخفض نصيب المحليات من إجمالى النفقات الاستثمارية للدولة من ٣٠،٨ % فى عام ١٩٨٠/٨١ إلى ٢٢% عام ١٩٨٩/٩٠ وإلى ٩،٣% عام ١٩٩٦/ ٩٧ (١٣). أما نسبة النفقات الجارية للمحليات من إجمالى النفقات الجارية للدولة، فقد أخذت وقتاً أطول لكى تنخفض. فمرونة هذه النفقات (التى تشتمل على الأجور) أقل بكثير من مرونة النفقات الاستثمارية. ولكنها فى النهاية انخفضت من ٢٠،٥ % عام ١٩٨٩/٩٠ إلى ١٨،٣% عام ١٩٩٦/٩٧. (١٤)

خلاصة القول، الإيرادات الضريبية للوحدات المحلية تميل للانخفاض. وهو الحال أيضاً مع عوائد أملاك ومشروعات المحليات. وعلى ذلك فإن احتياج الوحدات المحلية لتحويلات الحكومة المركزية تزيد، لكن تلك الحكومة لا تستجيب فى ضوء تقلص إيرادات الدولة.

المركزة والخصخصة هى الحل بالنسبة للحكومة المركزية

انعكس إهمال الحكومة المركزية للمحليات على أداء تلك الوحدات التى شهدت تدهوراً كبيراً فى الثمانينات والتسعينات. بالإضافة إلى ذلك فإن العاملين بالمحليات يحصلون على أقل الأجور فى جهاز الدولة. جدول ٣ يبين التوزيع الشديد التفاوت للأجور بين مختلف مستويات الدولة. يحصل موظفو الوحدات المحلية على ٤٨ % فقط من إجمالى الأجور بالدولة، هذا فى الوقت الذى يشكلون فيه ٦١،٥ % من إجمالى الموظفين العاملين بها.

جـــدول ٣

توزيع الأجور على مختلف قطاعات العاملين بالدولة فى ١٩٩٦/٩٧

القطاع	**نسبة القطاع من إجمالى حجم العمالة فى الدولة**	**نسبة الأجور التى يحصلون عليها من إجمالى الأجور فى الدولة**
الحكومة المركزية	% 28,3	% 37,1
الحكومة المحلية	% 61,5	% 48
الهيئات الخدمية	%10,2	%14,9
الإجمالي	% 100	% 100

المصـــدر: عبد الخالق فاروق، الموازنة العامة للدولة وحقوق الإنسان. القاهرة. مركز المساعدة القانونية، ٢٠٠٢.

والنتيجة الطبيعية التى يجب أن نتوقعها من سياسة الأجـــور تلـــك، أن الوحدات المحلية أصبحت تجتذب أقل العناصر مهارة وكفـــاءة فـــى ســـوق العمل. وحينما تعطى موارد ضعيفة لقوة عمل محدودة الكفـــاءة يجـــب أن نتوقع أن يكون المنتج النهائى الذى تحصل عليه سيئًا. فالخدمات التى تقدمها الدولة على المستوى المحلى هى أسوأ الخدمات. ويجب أن نتوقع أيضـــا أن لا يكون الفساد ظاهرة عرضية فى المحليات ولكن أن يكون فى قلب آليـــة تشغيل تلك الوحدات المحلية. وهذا ما توضحه تقارير الجهـــاز المركـــزى للمحاسبات [١٥] .

تستخدم المجموعة الحاكمة هذه التقارير لإدانة المحليات ولبيان أنها لا ترضى عن الممارسات الفاسدة داخلها. أحد مداخلات رئيس ديوان رئـــيس الجمهورية، زكريا عزمي، فى مجلس الشعب توضح ذلك. لقد وقـــف فـــى مجلس الشعب وهو يلوح بتقرير الجهاز المركزى للمحاسبات قائلاً: "الفساد فى المحليات بقى للركب". لكى نفهم مغزى هذه العبارة يجب أن نضعها فى سياق الدور الذى يلعبه زكريا عزمى فى البرلمان. جرت العادة فى مجلـــس الشعب أن يكون زكريا عزمى من ناقدى الحكومة فى البرلمان. وهذا جزء من عملية تقسيم الأدوار: أن ينتقد الحكومة مسئول قريب من الرئيس. فهـــذا يهدف إلى وضع مسافة بين الرئيس والحكومـــة تتحمـــل بمقتضـــاها هـــذه

الحكومة كل الخطايا، فى حين يخرج الرئيس سالماً من القصة. وبما أن أكثر المؤسسات الحكومية تدهوراً هى المحليات فإن المسافة التى يأخذها الرئيس فى مواجهة تلك المحليات يجب أن تكون كبيرة. إن الشدة التى تميز تقارير الجهاز المركزى للمحاسبات الخاصة بالمحليات يمكن تفسيرها أيضاً بحقيقة أن الوحدات المحلية هى أضعف حلقات الدولة. لذلك فالهجوم عليها يكون سهلاً.

بالإضافة إلى ترك الإدارة المحلية أمام حملات الانتقادات العنيفة، لجأ النظام إلى تقليص مهام المحليات عن طريق وسيلتين: المركزة والخصخصة. حينما تصل الحكومة المحلية إلى مستوى عال من التدهور يصبح لفكرة المركزية قوة وشرعية. المعارضة للامركزية، التى نجدها كثيراً في المؤسسات المركزية، تقوم على حقيقة أن الحكومة المحلية فاسدة وغير كفؤ. هكذا تقوم مؤسسات مركزية بلعب أدوار كان من المفترض أن تقوم بها المحليات. ينص قانون المحليات على تحويل وظائف مثل الصحة، والتعليم والشئون الاجتماعية إلى الوحدات المحلية. لأن أداء هذه الوظائف يكون أسهل على المستوى المحلي. فالسكان المحليين والسلطات المحلية أدرى باحتياجات المجتمع المحلى من النظام الجالس فى القاهرة. لكن القانون أعطى للرئيس السلطة فى تحديد وظائف لا يكون عليها الانتقال إلى المستوى المحلي. ولم يقتصر الرئيس على منح الوظائف الاستراتيجية للحكومة المركزية، كالأمن والدفاع والخارجية، لكنه أعطى لها معظم الوظائف الأخرى. الميل نحو مركزة الدولة يمكن أن تراه فى إنشاء العديد من المؤسسات الجديدة. انظر على سبيل المثال إلى الهيئة العامة للأبنية التعليمية التى تأسست فى أوائل التسعينات. انظر إلى مشروعات الإسكان فى التسعينات التى تتم على مستوى مركزي، مثل مشروع مبارك لإسكان الشباب ومشروع سوازان مبارك للإسكان. انظر أيضاً إلى نمو نفوذ هيئات عامة مثل الهيئة العامة للصرف الصحي.

الوسيلة الثانية لتقليص مهام المحليات تكون عن طريق الخصخصة. أى سحب وظائف كانت الوحدات المحلية تقوم بها ومنحها للقطاع الخاص. هذا ما تشهده العديد من المحافظات من انتقال وظيفة النظافة وجمع القمامة من الوحدات المحلية إلى شركات من القطاع الخاص.

ولكن خصخصة الخدمات العامة التى تقوم بها الوحدات المحلية لا يتم بدون معارضة، سواء من جانب السكان أو من جانب بعض الجماعات كانت المحليات توكل إليها بعض المهام. حالة خصخصة جمع وتدوير قمامة القاهرة والجيزة كاشفة. فقد وقعت هاتان المحافظتان عقوداً مع شركات أجنبية ومشتركة تحل بمقتضاها هذه الشركات مكان الزبالين. ولكن الأمر لم يمر فى هدوء. كانت مقاومة الزبالين شديدة، سواء بالتجمهر أو بالاعتداء على موظفى وسيارات الشركات الجديدة أو بنهب صناديق "الكونتر" التى وضعتها الشركات فى الشوارع. وما زال الصراع حتى الآن يدور بين الزبالين من جهة والشركات والسلطات المحلية من جهة أخرى. بالإضافة إلى ذلك فإن خصخصة هذه الخدمات بما تتضمنه من ارتفاع فى أسعارها يلاقى مقاومة من السكان. لقد رفض بعض المواطنين دفع تكاليف النظافة التى أضيفت على فاتورة الكهرباء. ولجأ البعض الآخر إلى القضاء الذى أبطل إضافة رسوم النظافة على فواتير الكهرباء.

لقد قامت الحكومة المركزية بالفعل بتقليص مهام ووظائف الحكومة المحلية، ولكن يظل هناك بعض الوظائف التى يجب على هذه السلطات أن تقوم بها. وهنا كانت استراتيجية الحكومة المركزية هو إعطاء الحكومة المحلية هامشاً من المناورة تستطيع بمقتضاه "التصرف" من أجل الحصول على موارد.

استراتيجيات الوحدات المحلية للتكيف مع تناقص التحويلات

نظرنا للقضية حتى الآن من زاوية الحكومة المركزية. حان الوقت للنظر إليها من زاوية الوحدات المحلية، المحافظات. كيف تكيفت هذه المحافظات مع انخفاض تحويلات الحكومة المركزية ؟ كانت الطريقة الأساسية التى لجأت إليها هى الاعتماد على الصناديق الخاصة التى سمحت الحكومة المركزية بنموها. نحن لا نملك بيانات دقيقة عن الصناديق الخاصة، ولا نعلم إذا كانت هناك جهة فى البلاد تمتلك معلومات دقيقة عنها. ولكن مصدرًا مسئولاً فى وزارة المالية صرح بأن عدد هذه الصناديق قد بلغ ٥٠٠٠ صندوق فى عام ٢٠٠٣ [١٦]. ولكن لم يصرح المصدر بحجم الأموال التى تحتويها هذه الصناديق.

مصادر تمويل الصناديق الخاصة عديدة: أرباح المشروعات التى تديرها المحليات، الرسوم المفروضة على المواطنين والهبات. نحن لا نملك معلومات عن أرباح المشروعات التى تديرها المحليات. ولكن البعض يتحدث عن انخفاض عوائدها بسبب الخصخصة التى فرضت على الوحدات المحلية أن تتخلى عن بعض مشروعاتها للقطاع الخاص. أما الرسوم فهى أهم مصدر لإمداد المحليات بالموارد. يتضح ذلك من الصراعات التى تكتنف جمع هذه الرسوم. مداخلات أعضاء مجلس الشعب ضد الرسوم المحلية توضح مدى المعارضة التى تلقاها تلك الرسوم من جانب السكان. أضف إلى ذلك لجوء المواطنين إلى القضاء لإلغاء الرسوم. وفى عام ١٩٩٨ أصدرت المحكمة الدستورية العليا قرارها بعدم دستورية الضرائب التى تفرضها المحليات.[١٧] استند الحكم على المادة ١١٩ من الدستور التى تنص على: "إنشاء الضرائب العامة وتعديلها وإلغاؤها لا يكون إلا بقانون ولا يعفى أحد من أدائها إلا فى الأحوال المبينة فى القانون."[١٨]. وقد سارعت الحكومة المركزية لاحتواء القضية، لأن إلغاء الصناديق الخاصة يعنى عملياً شل السلطات المحلية. قررت الحكومة أن يكون فرض الرسوم متاحاً للوحدات المحلية بشرط أن تحصل تلك الوحدات على موافقة رئيس الوزراء.[١٩] .

المصدر الثالث لتمويل الصناديق الخاصة يأتى من الهبات والمساعدات. وهذا المصدر زاد بشكل كبير فى التسعينات. أصبحت العديد من المحافظات تلجأ إلى رجال الأعمال لتمويل نشاطاتها. ويتماشى ذلك بالطبع مع ما تدعو إليه الحكومة المركزية من "دور اجتماعى لرجال الأعمال". سنعود إلى هذه النقطة بتفصيل أكبر عند مناقشة حالة محافظة الإسكندرية.

تكمن الميزة الأساسية للصناديق الخاصة من وجهة نظر الوحدات المحلية فى مرونة التصرف فى أموالها، بخلاف الأموال التى تأتى من الموازنة العامة للدولة والتى تخضع لروتين شديد. ولكن هذه الصناديق الخاصة خلقت مشاكل أكثر مما حلت. من الزاوية القانونية تعانى تلك الصناديق من مستوى غير مقبول من الفساد بسبب ضعف الإشراف عليها من الحكومة المركزية. وضعف الإشراف هذا يمكن تقبله إذا كانت المحليات تخضع لرقابة المجتمع المحلي، وهو الأمر المفتقد بسبب غياب الديمقراطية.

من وجهة النظر المالية تمثل تلك الصناديق خرقاً واضحاً لمبدأ وحـــدة وشمول الموازنة العامة للدولة، أى احتواء تلك الموازنة على كل الإيرادات والنفقات العامة. لذلك ليس من الغريب أن يكون معقل مقاومة نمو الصناديق الخاصة متمثلاً فى الوزارتين اللتين تتوليان إعداد الموازنة العامـــة للدولـــة وهما وزارتا المالية ووزارة التخطيط. ذكرنا من قبل تحفظ وزارة الماليـــة على الصناديق الخاصة. أما وزارة التخطيط، فهى لم تكتف بالتذمر شــفوياً ولكنها صاغت تلك الاعتراضات فى خططها السنوية للتنميـــة الاجتماعيـــة والاقتصادية. فعلى سبيل المثال تطالب خطة ١٩٩٧/٩٨ (٢٠) بوجوب شمول موازنة الدولة على كل إيرادات ونفقات المؤسسات العامة ومنها الصـــناديق الخاصة.

الإسكندرية وقنا: نموذجان "للتنمية المحلية"

كل المناورات والاستراتيجيات التى قامت بها المحافظات لم تنقذها من الأزمة المالية وبالتالى من تدهور الأداء. ولكن هناك محافظات أبلت بـــلاءً أفضل من محافظات أخرى. حالة محافظتى الإسكندرية وقنا حظيت بدعاية كنماذج من نجاح التنمية المحلية التى اعتمدت على مواردها الخاصة، وليس على موازنة الدولة، من تمويل مشروعات التحديث والتجميل. ولكن النموذج الذى اعتمدت عليه قنا يختلف تماماً عن الإسكندرية. سنفرد لكل حالة قســمًا خاصاً فى هذا الفصل.

الإسكندرية: الشراكة بين الدولة ورجال الأعمال

يعالج الإعلام الرسمى والمستقل محافظة الإسكندرية اليــوم كنمــوذج للنجاح بين محافظات الجمهورية. لقد استطاع محافظها، اللواء عبد الســـلام المحجوب، فى غضون عدة سنوات أن يعيد بعض الجمال والنظافة للمدينـــة التى أخذت فى التدهور التدريجى منذ الخمسينات. لنتـــذكر أن الإســـكندرية كانت قبل ١٩٥٢ العاصمة الثانية للبلاد، وكانت الحكومة تنتقل إليهـــا فـــى الصيف هرباً من قيظ القاهرة. بفعل تنـــوع وحيويـــة ســـكانها المصـــريين والأجانب، كانت الإسكندرية فى الحقيقة مركزاً اقتصادياً وثقافياً، مركـــزًا لا

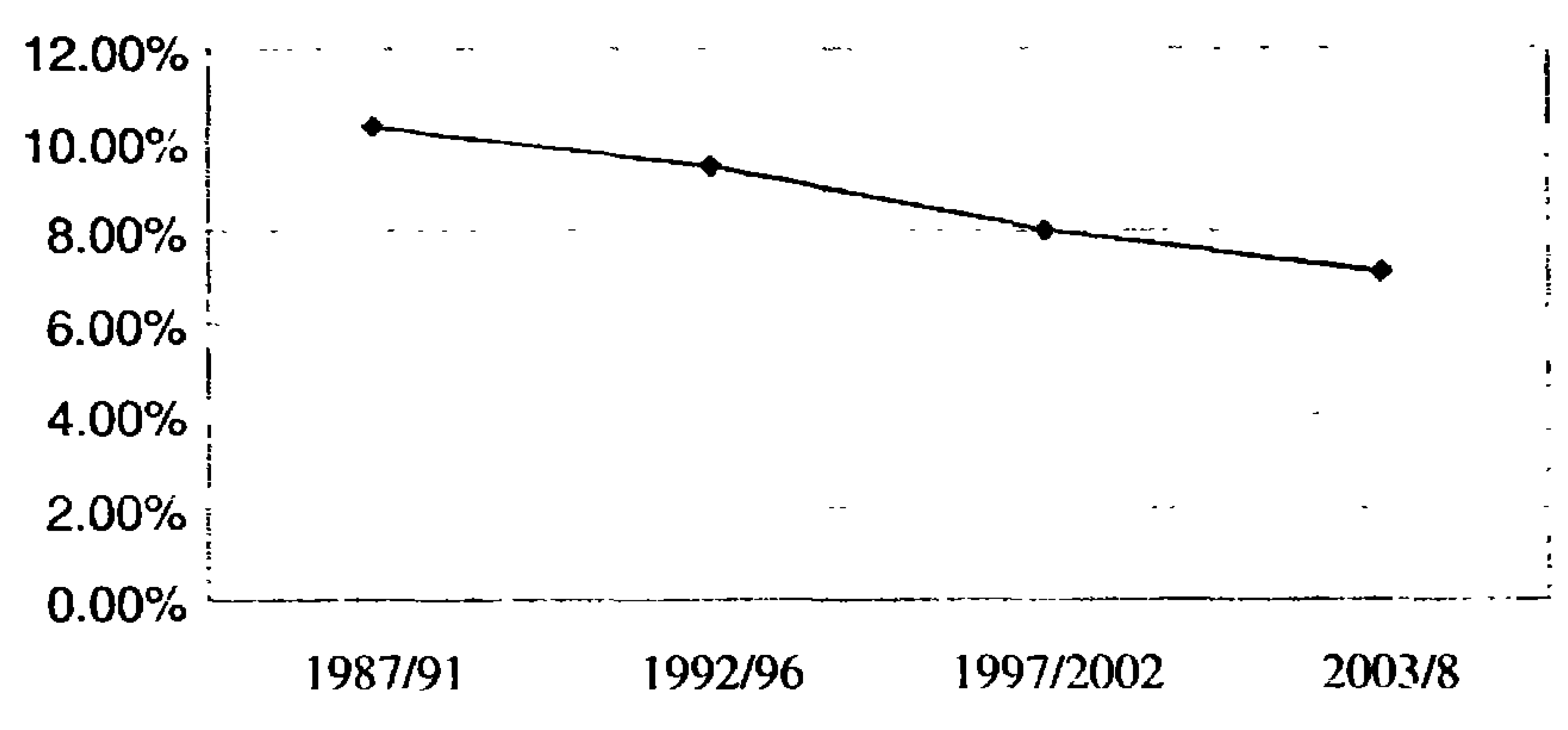
يصل أبداً إلى أهمية العاصمة ولكنه لم يكن يبعد عنها كثيراً. ولكن بسبب عوامل عديدة، منها خروج معظم الأجانب من الإسكندرية بعد العدوان الثلاثي ومنها أيضاً المركزية الشديدة التي كرسها النظام الناصري، أصبحت الإسكندرية مجرد مدينة إقليمية.

لذلك لاقت تجربة تطوير وتجميل الإسكندرية على يد المحجوب ترحيباً شديدًا من قطاعات واسعة من سكان الإسكندرية. وأصبحت هناك قصة للإسكندرية يحب الإعلام أنْ يرويها. ملخص هذه القصة أن المحافظ الجديد عندما تولى المسئولية اكتشف محدودية إيرادات المحافظة أمام طموحاته الكبيرة في تطوير المدينة. لذلك فلم يعول هذا المحافظ على موارد الحكومة المركزية كثيراً وشرع في "التصرف" لإيجاد موارد تستطيع أن تقوم بالتطوير دون أن تضيف أعباءً جديدة على موازنة الدولة المرهقة. لقد أقام المحافظ "شراكة" بين المحافظة ورجال الأعمال يقوم بمقتضاها هؤلاء بتمويل أعمال تطوير المحافظة. هذه هي القصة المعلنة. هناك جانب من القصة لا يظهر في الإعلام وإن كان يتردد في الإسكندرية، مفاده أن اللواء المحجوب حين تولى المسئولية اكتشف حجم الفساد الموجود في المحافظة. وهنا رأى المحافظ أنه بدلاً من أن تذهب أموال رجال الأعمال إلى بعض الفاسدين من العاملين بالمحافظة فعليها أن تصب في خزانة الإسكندرية. أي أن يدفع الناس تبرعات للمحافظة بدلاً من أن يدفعوا رشاوى للبيروقراطية.

القصة المروية عن تطوير المحافظة تعطي دوراً كبيراً لرجال الأعمال. ونحن للأسف ليس بوسعنا التحقق من ذلك، حيث إن أرقام مساهمات رجال الأعمال تظل سراً يحتفظ به المحافظ، وسكرتير عام المحافظة. هناك بعض المصادر المستقلة تعتقد أن القصة الرسمية المروية عن "معجزة المحجوب" تبالغ بشدة في مساهمات رجال الأعمال [٢١]. ولكن من المرجح أن المحافظ قد أنفق الكثير على تطوير المدينة من خارج موازنة المحافظة. هذا لأن نصيب الإسكندرية من إجمالي استثمارات الدولة لم يزد في أواخر التسعينات، الفترة التي تولى فيها المحجوب مسئولية المحافظة. شكل ٥ يوضح ذلك:

شكل ٥


نصيب الإسكندرية من إجمالى استثمارات المحافظات



المصدر: وزارة التخطيط، الخطة الخمسية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، أعداد مختلفة.

بدأ المحافظ إذن فى المشروع الطموح لإعادة الجمال والنظام لمدينة الإسكندرية. ووقع بروتوكولاً للمشاركة بين المحافظة وغرفة التجارة بالإسكندرية بمقتضاه تكون هذه الغرفة شريكاً أساسياً فى عملية تجميل المدينة. وفقاً لهذا البروتوكول يكون لأعضاء الغرفة الأولوية فى تنفيذ مشروعات تجميل المدينة. واشتملت المزايا الممنوحة للغرفة أن تعطى المحافظة لرجال الأعمال الأعضاء بها أراض مجانية لإقامة المعارض. وفى مقابل ذلك يقوم التجار بدفع جانب من أرباحهم إلى حساب تطوير المدينة فى المحافظة.

ميزة أخرى حصل عليها رجال الأعمال وهى قيام المحافظ بدور الوسيط بينهم، وبين مؤسسات الدولة المركزية لتسهيل أعمالهم ومصالحهم. واللواء المحجوب يملك من المؤهلات والاتصالات ما يسمح له بالنجاح فى هذا الدور. مثال لهذا الدور هو قيام المحافظ بالوساطة بين رجال الأعمال ووزارة المالية حتى تعفيهم هذه الوزارة من بعض الرسوم باعتبار أنهم يساهمون فى تطوير مدينة الإسكندرية وبهذا يخففون العبء عن خزانة الدولة. [٢٢] نحن لا نعرف إذا ما كانت وزارة المالية ستستجيب لهذا الطلب. ما يهمنا هنا هو تحليل الصيغة الجديدة للمعاملات المالية بين رجال أعمال الإسكندرية والسلطات المحلية (المحافظة) والحكومة المركزية. فى حالتنا

تلك يقوم رجال الأعمال بتقديم تبرعات مقابل إعفاءات ضريبية. بعبارة أخرى هم يأخذون بيدهم اليسرى ما قدمته يدهم اليمنى. أى أنهم لا يخسرون شيئاً. الرابح الأساسى من هذه المعادلة هى المحافظة لأن ما كان سيدفع كضرائب لخزانة الدولة فى القاهرة لم يخرج من الإسكندرية. والخاسر الأساسى فى هذه المعادلة هى خزانة الدولة التى تديرها الحكومة المركزية. إنها إذن نوع ما من أنواع اللامركزية، لامركزية من المنبع.

يتماشى منهج المحافظ فى الشراكة مع رجال الأعمال مع ميله لاقتصاد السوق. فهو قد جعل من محافظته نموذجاً فى مجال الخصخصة. كانت الإسكندرية أول محافظة توكل جمع القمامة وتنظيف المدينة إلى القطاع الخاص. وفى هذا الإطار وقعت هذه المحافظة عقداً مع الشركة الفرنسية أونيكس. وقد لحقت به فيما بعد محافظات أخرى مثل القاهرة والجيزة. بالإضافة إلى ذلك فقد أوكل إدارة الأغلبية الساحقة من الشواطئ للقطاع الخاص.

المزايا التى قدمها المحافظ لرجال الأعمال لا تقتصر على المزايا المادية فقط، بل المعنوية أيضاً. أى الاعتراف بدورهم فى تطوير المدينة. وهذا الاعتراف يتم بادئ ذى بدء فى الرواية التى تفسر "معجزة الإسكندرية". الرواية لها بطلان، المحافظ ورجال الأعمال، ولكل منهما دور فى "المعجزة". ولكن الاعتراف يكون أيضاً بطريقة مباشرة، بل قل فجة.. أن تكتب المحافظة اسم الشخص أو الشركة على العمل الذى قام به. هكذا نرى نافورات وميادين بل ومحطات أتوبيس تحمل أسماء رجال أعمال. إنها نوع من أنواع "خصخصة" المجال العام أو تقلص مساحة الملكية العامة. لأن الملكية العامة لكى تظل عامة لابد وأن تحمل اسم المجتمع، لا أسماء الأفراد. أضف إلى هذا أن قيام بعض رجال الأعمال بأنفسهم بعمليات تجميل المدينة لابد وأن يثير مشاكل جمالية. لأن مصير جمال المدينة يكون رهناً بمستوى الرقى الفنى لرجل الأعمال، وهو ليس بالشيء المضمون دائماً.

السهام التى توجه للتجربة لا تأتى فقط من الزاوية الجمالية ولكن أيضًا من زاوية العدالة الاجتماعية. مشروعات تجميل المدينة أنفقت الكثير على "المرايات". والمرايات فى لغة الإدارة الحكومية، هى المناطق التى يتم التركيز عليها لإعطاء انطباع عام بأن المحافظة جميلة. إنها الواجهة الغنية

التى تحجب وراءها غابات البؤس والقبح. انظر للأموال المنفقة على كورنيش الإسكندرية وانظر إلى تلك المنفقة على منطقة قبارى العشوائية.

قنا: نموذج "المستبد العادل"

تعد قنا من أفقر محافظات الجمهورية. فى عام ١٩٩٨ احتلت هذه المحافظة المركز ١٦ من ٢١ محافظة على مستوى التنمية البشرية [٢٣]. تأخر قنا ليس بالشيء الجديد. فهى تنتمى إلى صعيد مصر الأقل تطوراً. فلنتذكر أيضاً أنها كانت تقوم بدور المنفى لموظفى الدولة المغضوب عليهم داخل مؤسساتهم. باختصار، تأخر قنا له تاريخ طويل. المهم أنه فى أواخر التسعينات كانت قنا من أسوأ المحافظات على مستوى الجمهورية من حيث النظافة والنظام والجمال.

ابتداء من عام ٢٠٠١ بدأ الإعلام فى الحديث عن قنا باعتبارها نموذجًا للتنمية المحلية الناجحة. فى غضون سنوات قليلة، تحولت مدينة قنا من مدينة قذرة وقبيحة إلى أفضل مدينة فى جمهورية مصر العربية من حيث النظافة والنظام والجمال. ليس من المبالغة القول إن المدينة تضارع أفضل المدن الأوروبية من حيث النظافة وإن كانت لا تضارعها بالطبع فى الثراء والجمال. إنها تجربة تستحق التأمل والتحليل.

هذه المعجزة من صنع محافظ المدينة عادل لبيب، اللواء السابق فى الشرطة والذى تولى مسئولية المدينة عام ١٩٩٩. هذا على الأقل ما يقوله الإعلام وما يؤكده سكان محافظة قنا، عمل اللواء لبيب كمدير أمن للإسكندرية فى أواسط التسعينات، وهو بذلك كان شاهداً ومراقباً "لمعجزة" الإسكندرية التى قادها اللواء عبد السلام المحجوب. وهو الأمر الذى قد يكون شجعه على محاولة تحقيق "معجزة" مماثلة فى قنا. ووفقاً للرواية المتداولة عن تجربة لبيب فى قنا فإن نجاحها يرتكز على قدرته فى تعبئة الموارد بعيداً عن موازنة الدولة المحدودة والمرهقة. وكما صاغتها جريدة "الأخبار"، فقد نجح فى "تحويل قنا إلى مدينة أوروبية بدون أن يطلب مليماً إضافياً من الموازنة العامة للدولة"[٢٤].

وفقًا للرواية الرسمية، حينما تولى المحافظ الجديد المسئولية فى عام ١٩٩٩ استطاع أن يحصل على موافقة رئيس مجلس الوزراء لفرض بعض

الرسوم المحلية. بالإضافة إلى ذلك فقد فرض المحافظ غرامات ثقيلة على المخالفات المرورية وغيرها، تصل في بعض الأحيان إلى ٥٠٠ جنيه لبعض المخالفات. تقول الرواية إذن أن المحافظ قد طور المدينة من تلك العوائد.

عندما وصل كاتب هذه السطور إلى مكتب اللواء عادل لبيب للحديث معه عن تجربة قنا الناجحة، كان أول شيء قدمه إلى مساعديه قائمة طويلة من الرسوم المحلية التي تفرضها المحافظة. وهو الأمر المدهش باعتبار أن مؤسسات الدولة في مصر دائمًا ما تحاول إخفاء الرسوم التي تفرضها حتى لا تثير غضب الإعلام ومقاومة الناس. ولكن إذا كانت قائمة الرسوم متاحة، فإن عوائدها مضروب عليها ستار كثيف من الكتمان. لقد رفض سكرتير المحافظة إمدادي بأرقام عن إيرادات الصناديق الخاصة. وقد فهمت فيما بعد أن المعلومات التفصيلية والدقيقة عن هذه الصناديق لا تتاح إلا للمحافظ ولسكرتير المحافظة. حتى الإدارة المالية في المحافظة لا تعلم عنها الكثير. إنها من الأسرار العليا. وعلى هذا، وكما هو الحال في مساهمات رجال الأعمال في الإسكندرية، نحن لا يمكن أن نقرر بشكل قاطع مدى مساهمة الرسوم المحلية في تنمية محافظة قنا. لكن هناك مؤشرًا أكيدًا يضع بعض التحفظات على الرواية الرسمية التي تقول إن تنمية المحافظة تمت بدون أن تكلف موازنة الدولة مليمًا إضافياً. وبيان ذلك كالآتي:

الاستثمارات العامة التي تصل من الحكومة المركزية إلى المحافظات تمر عبر قناتين أساسيتين. **القناة الأولى** تبدأ من خزانة الدولة وتصب في ميزانية المحافظة التي يقوم عليها المحافظ، **والثانية** تبدأ من المؤسسات المركزية في القاهرة (المركزيات كما تسميها لغة المالية العامة المصرية) وتصب في فروعها في المحافظات. مثال ذلك هو ميزانية محكمة قنا التي تأتي من وزارة العدل في القاهرة.

جدول ٥ يبين تدفقات القناة الأولى. ولكي نوضح تطور هذه التدفقات في قنا لجأنا إلى مقارنتها بتلك التي تصل إلى أسيوط، وهي محافظة تقارب قنا من حيث عدد السكان (أسيوط تمثل ٤،٧ % من إجمالي سكان مصر في مقابل ٤،١ % لقنا). ويوضح الجدول أن التدفقات الآتية لقنا مالت للزيادة، وإن كان بشكل محدود في أواخر التسعينات مع قدوم عادل لبيب.

جدول ٤

استثمارات محافظة أسيوط وقنا

بالمليون جنيه

السنوات	قنا	أسيوط
1997/98	62,6	
1998/99	58,1	
1999/2000	69,4	43,7
2000/1	90	91,2
2001/2	72,2	68
2002/3	51,7	117

المصدر: محافظة قنا، الحساب الختامي لموازنة محافظـة قنـا ومحافظـة أسـيوط، الحساب الختامي لموازنة محافظة أسيوط، سنوات مختلفة.

نفس الميل للزيادة نجده فى مديريات الخدمات بمحافظة قنـا (التعلـيم، الصحة والخدمات الاجتماعية). جدول ٦ يوضح تطور التدفقات الآتية لقنـا بالمقارنة بأسيوط التى كانت تستأثر تاريخياً بموارد أكبر من قنا باعتبار أن أسيوط عاصمة الصعيد.

جدول ٥

استثمارات مديريات الخدمات بمحافظتى أسيوط وقنا

بالمليون جنيه

السنوات	قنا	أسيوط
1997/8	12,8	
1998/99	13,9	
1999/2000	15,7	13,4
2000/1	18,2	11
2001/2	17,8	12,6
2002/3	13,2	6

المصدر: محافظة قنا، الحساب الختامي لموازنة محافظـة قنـا ومحافظـة أسـيوط، الحساب الختامي لموازنة محافظة أسيوط، سنوات مختلفة.

ولكن كما يبين جدول ٥ و٦، فإن الاستثمارات التى تصب فى ميزانية محافظة قنا ليست بالشيء المهم. فهى لا تتعدى بضعًا عشرات من الملايين فى أحسن الأحوال. الجانب الأهم من الاستثمارات التى تصل إلى المحافظة يأتى من القناة الثانية: من المؤسسات والوزارات المركزية لفروعها فى المحافظات. وهى تمثل حوالى ٩٠ % من الاستثمارات التى تتم فى محافظة ما. يوضح جدول ٧ أن استثمارات أسيوط كانت تفوق تلك التى تحصل عليها قنا فى التسعينات. ولكن منذ أواخر هذا العقد بدأت استثمارات قنا فى التفوق على أسيوط.

جدول ٦
إجمالى الاستثمارات العامة لمحافظة قنا وأسيوط

بالمليار جنيه مصري

السنوات	قنا	أسيوط
1992-97	0,92	2,09
1998/99	0,27	0,34
1999/2000	2,5	2,23
2000/1	3,19	1,7
2001/2	2,9	2
2003/4	1,2	1,17

وزارة التخطيط، خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية، سنوات مختلفة.

نخلص من هذا إلى أنه حتى ولو كانت محافظة قنا قد نجحت فى تنمية مواردها من سكان قنا فى عهد اللواء عادل لبيب، فإنه من المؤكد أن نفس الفترة شهدت زيادة التدفقات الاستثمارية التى تأتى من القاهرة. ولكى نفهم لماذا يركز محافظ قنا على دور الرسوم المحلية فى تنمية المحافظة، وإلى إغفال نمو الاستثمارات التى تأتى من المؤسسات المركزية، علينا أن نضع ذلك فى إطار الخطاب الرسمى للحكومة، والذى ركز فى تلك الفترة على دور "الجهود الذاتية" فى تحقيق التنمية المحلية. هناك تشجيع رسمى على أن تنمى الوحدات المحلية من مواردها الخاصة لتعويض نقص الاعتمادات التى تحصل عليها من الخزانة العامة. فعلى سبيل المثال تتحدث خطة ١٩٩٧/٩٨ [٢٥] عن أهمية مساهمة المجتمعات المحلية فى التنمية. وإبراز المحافظ لجانب "الجهود الذاتية" فى تجربة قنا هو تكتيك يهدف تسويق

التجربة فى الإعلام باعتبارها تجسيداً عملياً لسياسة الدولة. وهذا التكتيك سائد فى سلوك المؤسسات فى مصر. انظر على سبيل المثال إلى تصريحات وزير التعليم السابق، حسين كامل بهاء الدين التى لا تمل من تكرار أن الرئيس مبارك قد أكد أهمية التعليم فى التنمية الاقتصادية. هذه التصريحات تهدف إلى الحصول على موارد أكبر من ميزانية الدولة. لقد قدم محافظ قنا إلى الإعلام تجربته باعتبارها تتماشى مع سياسة الدولة، لذلك فهى تستحق دعم مؤسسات الدولة المركزية. وهو الشيء الذى حصل عليه حينما أصدر رئيس الجمهورية تعليمات بأن تستجيب الوزارات لاحتياجات محافظ قنا(٢٦). بالإضافة إلى ذلك زار الرئيس محافظة قنا فى عام ٢٠٠٣ وكان ذلك يمثل أوج الدعم الرمزى والمعنوى الذى قدمه للمحافظة.

هناك سبب آخر لا يقل أهمية يفسر تركيز اللواء لبيب على أن التنمية فى قنا قد قامت على الرسوم المحلية. فهو فى ذلك يريد أن يحول الأنظار عن تدفق الاستثمارات على محافظته وبذلك يحمى نفسه من غيرة المحافظات الأخرى التى تتنازع على الموارد المحدودة للخزانة العامة.

الإسكندرية وقنا: نموذجان مختلفان فى تعبئة الموارد

"معجزة" الإسكندرية سبقت "معجزة" قنا. فاللواء لبيب كان يعمل كمدير أمن للإسكندرية فى عهد ولاية اللواء المحجوب للمحافظة. وكان أحد المقربين منه. مما قد يعطى الانطباع أن تجربة قنا ما هى إلا تكرار لتجربة الإسكندرية. ولكن اللواء لبيب يؤكد أنه لا يقبل أبداً تبرعات من رجال الأعمال باعتبار أن ذلك سيحد من استقلاليته. وفى الحقيقة اللواء لبيب لم يخطئ. تجربة قنا مختلفة تماماً عن تجربة الإسكندرية. فنمط تنمية موارد المحافظة فى الحالتين مختلف. وهذا يعود ليس فقط لاختلاف شخصية لبيب عن شخصية المحجوب، ولكن أيضاً لاختلاف طبيعة التركيبة الاقتصادية-الاجتماعية فى المحافظتين.

الإسكندرية هى المدينة الأكثر سكاناً والأشد ثراءً بعد القاهرة. يقدر البعض مساهمتها فى الناتج الصناعى المصرى بحوالى ٣٠ %، وهى المنتج الأكبر فى مجال البتروكيماويات التى تعد اليوم من أهم الصناعات المتطورة فى مصر بعد أفول صناعة النسيج. ولكن قنا على الجانب الآخر

هى محافظة فقيرة، تحتل المرتبة الواحدة والعشرين بين ٢٦ محافظة في الجمهورية من حيث التنمية البشرية. [٢٧] بخلاف صناعة السكر في نجع حمادى لا يوجد صناعات مهمة فى قنا. التكوين الاجتماعي مختلف في المحافظتين. الإسكندرية يوجد بها طبقة متطورة نسبياً من رجال الأعمال، بينما لا توجد طبقة رجال أعمال فى قنا. يوجد فقط أغنياء هنا وهناك. وعلى هذا فإن الشراكة بين المحافظة ورجال الأعمال مستحيلة فى قنا.

وتواجد رجال أعمال فى مدينة ما يغير فى العلاقة بين السلطات المحلية والسكان. فى قنا يستطيع المحافظ أن يستخدم الشدة والحزم مع السكان المحليين بدون صعوبات كبيرة. إنه يستطيع أن يفعل ما لا يستطيع محافظ الإسكندرية أن يفعل.. استخدام العصا. عندما كان كاتب هذه السطور بمكتب المحافظ لإجراء المقابلة كان اللواء لبيب يستقبل في ذات الوقت مقاولاً مكلفاً بتنفيذ أعمال فى المحافظة. لم يتورع المحافظ عن تعنيف المقاول واتهامه بالنصب. ووفقاً لمصادر فى المدينة، فإن الجملة الشهيرة التى تتردد من جانب المحافظ لمن يعتبرهم من المتكاسلين أو غيرهم هي "هاعتقلك". خلاصة القول إن النموذج الذى يعمل به محافظ قنا هو نموذج "المستبد العادل". هو يعتمد على أسلوب استبدادى فى فرض ما يريده، ولكنه يخفف من الطابع الاستبدادى بحقيقة أنه يستبد من أجل تطبيق العدل والنظام. وهو الأمر الأصعب فى محافظة الإسكندرية. فيصعب علينا تصور أن يتعامل المحافظ بنفس القدر من الاستبداد مع طبقة رجال أعمال متطورة أو مع نخبة قوية كالتى توجد فى الإسكندرية. كان لفرض رسوم قنا على سكان الإسكندرية أن يخلق مقاومة شديدة. لذلك حينما يطلب المحافظ من السكان مساهمات فى تنمية المدينة يجب أن يعتمد أكثر على أسلوب التبرعات. هكذا ما يدفعه القناوية فى شكل رسوم يدفعه السكندريون في شكل تبرعات.

النمطان المختلفان فى التعبئة لهما نتائج مختلفة. الإسكندرية تحمل اليوم ختم رجال الأعمال. انظر إلى الميادين وإلى النافورات التى تحمل أسماء رجال الأعمال. انظر إلى شواطئ الإسكندرية الذى أصبحت مخصخصة. وأنظر على الجانب الآخر إلى كورنيش قنا الذى يظل ملكية عامة.

السؤال المهم الآن هو : إلى أى مدى يمكن لهاتين التجربتين أن تتكررا فى مصر. هل "المعجزة" هنا وهناك هى نتاج لعبقرية هذا المحافظ أو ذاك ؟ من الأكيد أن عنصر الكفاءة والإخلاص له دور فى قنا وفى الإسكندرية. ولكن شخصنة المسألة إلى هذا الحد، وهى آفة نظامنا السياسي، لا تساعد فى فهم الأمور. إذا كانت قنا قد نجحت لعبقرية المحافظ، ماذا يمكننا أن نفعل سوى أن ندعو الله أن يظل عادل لبيب فى قنا (كما يفعل معظم سكان المحافظة)؟ إن قصص النجاح قليلة فى المجال العام المصري. لذلك فعندما تحدث يظل الكل يفرك عينيه ليتأكد أن ما يراه ليس وهماً. وعندما يتأكد أن ما يراه حقيقى فغالباً ما يحيل الأمر إلى عالم الأساطير، عالم السوبرمان. الناس واعون إلى أى مدى وصلت الدولة إلى الركود والشلل. لذلك عندما ينجح أحد، يتحول إلى قديس ترتفع له المباخر والأدعية.

نحن إذن أمام تجربتين فى تمويل الدولة، عن طريق الضرائب والرسوم القسرية بدون أن يكون للمجتمع كلمة فى تقرير هذه الضرائب، أو عن طريق التبرعات الطوعية التى يقوم بها الأغنياء مقابل منافع محددة. وفى الحالة الأولى نحن أمام استبداد من الدولة، وفى الحالة الثانية نحن أمام استبداد للدولة إلا مع رجال الأعمال.

خاتمة :

كان لتدهور تحويلات الحكومة المركزية إلى الوحدات المحلية نتيجة طبيعة وهى تدهور المنافع العامة التى تقوم عليها المحليات. وتضمنت الاستراتيجيات التى اتبعتها المحافظات للتغلب على أزمتها المالية الآتي: فرض رسوم محلية على السكان، طلب تبرعات من رجال الأعمال وخصخصة بعض المنافع العامة. وهذه الاستراتيجيات ليست دائماً متناقضة. فكما رأينا فى الإسكندرية تترافق الخصخصة مع اللجوء لرجال الأعمال لتقديم التبرعات. لكنها تمثل حلولاً مختلفة لنفس المشكلة. والملاحظ أن الحكومة المركزية لم تعد تفرض نمطاً واحداً لما يسمى "بالتنمية المحلية" كما كانت تفعل من قبل. فهى تترك للوحدات المحلية هامشاً من المناورة لحل أزماتها المالية. ولهذا نرى اليوم نموذجين مختلفين أشد الاختلاف وهما قنا والإسكندرية. ربما يكون أحد أسباب نجاحهما هو تقدير قيادتهما لطبيعة التشكيلة الاجتماعية المتواجدة فى المحافظتين.

لا شك أن أزمة الدولة المالية قد قلصت من سيطرة الحكومة المركزية على المحليات. فكما قلنا من قبل، التحويلات التى ترسلها الحكومة المركزية للمحافظات تقل. وحينما تنهار قدرتك على ضبط الأوضاع فى المحافظات بشكل مركزى عليك أن تتقبل بقدر أكبر من حرية الحركة للمحليات. ولكن هذا الوضع هو أقرب إلى التفتت منه إلى اللامركزية. لأن اللامركزية تتطلب إعادة صياغة العلاقات بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية من أجل زيادة سلطة الأخيرة. ولكن لم تحدث فى مصر أى إعادة صياغة. فالإطار الدستورى والقانونى الحاكم للعلاقات بين مؤسسات الدولية لا يزال على حاله. فعهد مبارك يتميز بالتكيف فى إطار جمود مؤسسي. بالإضافة إلى ذلك فإن الفوضى التى تتسم بها حركة المحليات ومستوى الفساد الكبير الذى يسيطر عليها يعطى لابتعادها الحالى عن الحكومة المركزية طابع الفوضى عوضاً عن اللامركزية.

هناك شبه إجماع فى أدبيات العلوم السياسية على دور اللامركزية فى تحسين الخدمات العامة. والحقيقة أنه هناك إدراك لدى النخبة المصرية على أهمية اللامركزية. وهو الذى انعكس على منح درجة ما للاستقلالية للوحدات المحلية فى بداية عصر السادات ومبارك. ولكن دائماً ما كان نظام الرئيس الجديد يعود بسرعة إلى المركزية فى إدارة الشأن المحلي. وهو الأمر الذى يمكن فهمه فى ضوء حاجة النظم الاستبدادية إلى إدارة الأمور بشكل مركزى بغرض السيطرة. لا يمكن تحقيق نظام لا مركزى لإدارة شئون الدولة فى ظل نظام سياسى استبدادي. من الممكن إعطاء بعض الاستقلالية فى التصرف للوحدات المحلية. رأينا فى حالة مصر أن الأزمة المالية للدولة تشكل قوة دفع صوب تبنى اللامركزية. ولكن لأن النظام لا يمكن أن يتعايش مع لامركزية حقيقية، فهى لذلك تتم بشكل شبه رسمى شبه قانونى وهو الصناديق الخاصة. وهذه الاستقلالية يجب أن تظل غير مؤسسة دستورياً أو قانونياً حتى يسهل الرجوع عنها. هذا بالإضافة إلى أن تكلفتها باهظة، بما أنها لا تحترم أهم مبادئ مالية الدول، وهو مبدأ وحدة وشمول الميزانية، وبما أنها ترتبط بالضرورة بمستوى مرتفع من الفساد.

الهوامش والمراجع

(1) WITTFOGEL Karl. *Oriental despotism.* New haven : Yale university press, 1957.

(2) MAYFIELD James. Local government in Egypt. Structures, process and the challenges of reform. Cairo: AUC press, 1996

(٣) سارة بن نفيسة، حوار.

(٤) المصدر السابق.

(٥) انظر على سبيل المثال: SCHROEDER Larry. Intergovernmental fiscal relations in Egypt. Cairo: US AID, 1991.

(٦) وزارة المالية، الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة، ١٩٨٠/٨١ و ١٩٨٩/٩٠.

(٧) سمير عبد الوهاب، مجلس الشعب وقضايا النظام المحلى المصري. فبراير ١٩٩٨. مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة.

(٨) لا يزال نمو الصناديق الخاصة يؤرق وزارة المالية. يتضح هذا من حواراتنا مع مستشار وزير المالية، عبد الفتاح الجبالي.

(٩) هذا ما يرصده الباحث باتريك هاني. انظر:

HAENNI, Patrick. Banlieues indociles ? Sur la politisation des quartiers péri-urbains du Caire. Thèse de doctorat, Institut d'Études politiques de Paris, 2001.

(١٠) ضياء رشوان، حوار.

(11) KIENLE Eberhard. A grand delusion, democracy and economic reform in Egypt. London : I.B. Tauris publishers, 2000. p. 73.

(١٢) وزارة المالية، الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة، سنوات مختلفة.

(١٣) المصدر السابق.

(١٤) المصدر السابق.

(١٥) انظر على سبيل المثال : تقرير هذا الجهاز إلى مجلس الشعب: الجهاز المركـزى للمحاسبات، تقرير عن الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة، ١٩٩٦/٩٧.

(١٦) عبد الفتاح الجبالي، مستشار وزير المالية.

(١٧) حكم المحكمة الدستورية العليا رقم ٣٦ لعام ١٩٩٨.

(١٨) دستور جمهورية مصر العربية، ١٩٧١.

(١٩) قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٣٥ لعام ١٩٩٨.

(٢٠) وزارة التخطيط، الخطة السنوية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، ١٩٩٧/٩٨.

(٢١) وفقا لنائب مجلس الشعب السكندرى أبو العز الحريري.

(٢٢) محضر اجتماع غرفة التجارة بمدينة الإسكندرية، ٢٢/٢/٢٠٠٣.

(٢٣) انظـــر: Institute of national planning & UNDP. *Human development report*, Cairo, 1998.

(٢٤) الأخبار ٢/٦/٢٠٠٢.

(٢٥) وزارة التخطيط، الخطة السـنوية للتنميـة الاقتصـادية والاجتماعيـة، القـاهرة، ١٩٩٧/٩٨.

(٢٦) وفقاً لسكرتير عام المحافظة.

(27) Institute of national planning & UNDP. *Human development report*, Cairo, 1998.

◆ الفصل الرابع ◆

الصراع السياسى والتوزيع الإقليمى للموارد العامة :
(الحملة الاستثمارية)
ضد الجماعة الإسلامية فى الصعيد

في بداية التسعينات اندلعت مواجهة مسلحة بين الدولة والجماعات الإسلامية الراديكالية. كان على النظام أن يحاول اجتثاث ما رأى أنه التربة المنتجة "للتطرف" أي الفقر والبطالة. وبما أن النطاق الجغرافي الذي تركزت فيه عمليات العنف كان في الصعيد، لذلك حاول النظام تنمية هذا الإقليم عن طريق ضخ استثمارات عامة هناك. ولكن ذلك لم يكن بالأمر السهل... عن طريق دراسة سياسات النظام تجاه الصعيد في التسعينات يسعى هذا الفصل لإثبات أن القرارات وحدها، بدون تغييرات مؤسسية، لا تكفي لتعديل سياسات الدولة الاقتصادية.

تاريخية مسألة الجنوب في مصر

ظاهرة التطور اللامتكافئ أو اللامتساوي لأقاليم البلد الواحد تنتشر بدرجات متفاوتة في كل دول العالم. في كل بلد يوجد أقاليم متطورة عن أقاليم أخرى. وهذا ما يسمى بمسألة الجنوب. والجنوب ليس مستخدماً هنا بمعناه الجغرافي، ولكن بمدلوله التنموي. الجنوب هو الأقاليم الأقل تطوراً. مسألة الجنوب لها تاريخ طويل في مصر. في العهد القديم كانت مصر منقسمة إلى مملكة الشمال ومملكة الجنوب. وظل الوضع كذلك حتى استطاع فرعون الصعيد القوي، مينا، أن يغزو مملكة الشمال وأن يوحد البلاد حوالي عام ٣١٠٠ قبل الميلاد. كان الجنوب في مصر إذن أكثر تطوراً من الشمال. ولكن شاء التاريخ فيما بعد أن يتحول مركز النشاط الاقتصادي والسياسي إلى شمال مصر. وهكذا أصبحت قضية الجنوب في مصر هي تأخر الصعيد عن شمال البلاد. وهي القضية التي لا نعلم عنها الكثير. فهي تنتظر أن يفرد لها البحث التاريخي المصري موضوعاً مستقلاً.

الناصرية ومسألة الجنوب: ناصر يتخلى عن منطقته

لدى وصوله إلى السلطة عام ١٩٥٢، وجد نظام الضباط الأحرار نفسه في مواجهة فئة قوية من ملاك الأراضي، كانت بمثابة النواة الأساسية للطبقة الحاكمة في البلاد. لقد استطاع نظام عبد الناصر أن يتخلص من السيطرة الاقتصادية والسياسية لهذه الطبقة عن طريق مصادرة أراضيها.

وبالتدريج تحول نظام الضباط الأحرار إلى تبنى "الاشتراكية العربية" كسبيل للتنمية الاقتصادية والاجتماعية. وحقق النظام بالفعل إنجازات على صعيد تضييق الفجوة بين الطبقات العليا والسفلى. لكنه لم يحقق الكثير على مستوى تضييق الفجوة بين شمال وجنوب مصر. لم يقدم جمال عبد الناصر الكثير للصعيد، موطنه الأصلي. والحق أن عبد الناصر لم يستند إلى أسس إقليمية فى إقامة وتدعيم نظامه. فناصر تربى فى مؤسسة حديثة وهى الجيش، تقوم بالتحديد على عقيدة الاندماج الوطنى وعلى فكرة أن التمايزات الإقليمية وغيرها ليس لها محل فى تكوين الجيش أو فى طريقة عمله. والحقيقة أن مصر تختلف فى ذلك عن الكثير من جيرانها. فلم يرتكن أى نظام سياسى معاصر على أقلية إقليمية، بخلاف عراق صدام حسين على سبيل المثال الذى ارتكز على منطقة تكريت، التى أمدت النظام بنواه صلبة ضمنت استمراره وتجدده. ولكن عبد الناصر لم يرتكن أبداً على أسيوط، كما لم يرتكن كل من السادات ومبارك على المنوفية. ولم يكن لاختيار عبد الناصر للسادات والسادات لمبارك أية علاقة بانتماءاتهم الإقليمية. والنظام الشعبوى الذى أسسه عبد الناصر كان فى ذلك أكثر تطوراً من العديد من نظم المنطقة. الأمر الذى يعكس شيئين: **أولاً** مجتمع حديث نسبياً لا تشكل التحزبات الإقليمية فيه، مع الاعتراف بوجودها، أساساً للفعل السياسي. **ثانيًا** هو يعكس أيضاً التيارات الإيديولوجية الحديثة التى صاغت فكر الضباط الأحرار وهى الفاشية، والماركسية والإسلام السياسي. وكلها لا تتوجه إلى كيانات إقليمية.

لم يضع عبد الناصر التقريب بين الشمال والجنوب هدفًا تصاغ على أساسه سياسيات الدولة. بل علاوة على ذلك، كان لسياسات الدولة الاقتصادية فى تلك المرحلة دور فى تنامى الفجوة بين الشمال والجنوب. لقد تبنى عبد الناصر سياسية التصنيع السريع بقيادة الدولة. ولكنه كان بالطبع يواجه مشكلة محدودية الموارد. فالصناعة تتطلب استثمارات كبيرة فى البنية الأساسية مثل الطرق والكهرباء، إلخ. وهنا كان أمامه اختياران : إما تركيز التصنيع فى المناطق التى تحظى بالفعل ببنية أساسية متطورة مثل القاهرة والإسكندرية. أو توزيع الاستثمارات العامة بشكل متوازن بين أقاليم الجمهورية. وقد اختار نظام عبد الناصر استراتيجية التركيز باعتبار أن توزيع الاستثمارات الصناعية بشكل إقليمى متوازن سيؤدى إلى تأخير عملية التصنيع ذاتها. وكانت الفكرة المعلنة هى أن التطور السريع لبعض مناطق

الجمهورية لابد وأن يسحب معه بقية المناطق فيما بعد. ولكن على الجانب الآخر، كان هناك اعتقاد مخالف لم يأخذ قدراً من الاهتمام مفاده أن توزيع الاستثمارات بشكل إقليمى متوازن لابد وأن يدعم عملية التصنيع. والحقيقة أن الفكر الاقتصادى التنموى كان منقسماً أمام المسألة الإقليمية : فهناك تيار يعتقد أن عملية التصنيع تتطلب بالضرورة انتهاج مبدأ التركز الإقليمى كاستراتيجية مقصودة. وهناك تيار آخر يرى أن التركز الإقليمى غير مفيد، ليس فقط من وجهة نظر العدالة فى توزيع الموارد العامة، ولكن أيضاً من وجهة نظر النمو الاقتصادى نفسه(١). وهذا الرأى الأخير هو السائد اليوم فى الفكر التنموي.

لم يكن اختيار عبد الناصر لاستراتيجية التركيز منقطع الصلة بطبيعة النظام السياسى الاستبدادى الذى أسسه. فهذا النظام كان عبد الناصر يديره بشكل فوقي. انظر لحالة الهند كى ترى كيف تعامل النظام الديمقراطى هناك مع المسألة الإقليمية. فالنظام السياسى الديمقراطى الهندى كان يميل صوب قدر أكبر من التوازن الإقليمي(٢). لأن وصول حزب للسلطة هناك يتوقف على الحصول على دعم واسع فى مختلف أقاليم الهند. وهو ما يتطلب أن يحاول هذا الحزب الحصول على تأييد منتشر إقليمياً. أما نظام عبد الناصر الذى كان يحكم مصر منفرداً وباستقلال كبير عن القوى الاجتماعية، فقد كان له أن يختار استراتيجية التركز الإقليمى بدون مقاومة وبدون خسائر كبيرة.

هكذا أعطت الخطة الاقتصادية ١٩٥٧-٦٠ نصف الاستثمارات الصناعية لأربع محافظات فقط هى القاهرة، الإسكندرية، بور سعيد والسويس، بينما حصل الصعيد على ١٥،٣% فقط فى الوقت الذى يبلغ نصيبه من إجمالى السكان حوالى ٣٠%. يجب القول إن نصيب الصعيد من الاستثمارات سينخفض إلى ٦،٤% فقط، إذا استبعدنا أسوان التى حصلت وحدها على ٩% من الاستثمارات الكلية، وهى مدينة كانت لها دائماً مكانة متميزة داخل الصعيد بفضل المشروعات المائية المهمة التى قامت فيها مثل سد أسوان والسد العالي. انظر جدول ١ الذى يبين التوزيع الإقليمى للاستثمارات الصناعية فى خطتين اقتصاديتين خلال سنوات حكم عبد الناصر.

جدول ١

توزيع الاستثمارات الصناعية فى عهد عبد الناصر

المحافظة	1957-60	1961-65
القاهرة	37,8%	24,8%
الإسكندرية	10,9%	18,2%
بورسعيد	0,7%	1,3%
السويس	17,4%	12,4%
إجمالى المحافظات الحضرية	**57,8%**	**56,7%**
دمياط	1%	0,5%
الدقهلية	1%	0,9%
الشرقية	1,7%	0,5%
القليوبية	3,5%	5,1%
كفر الشيخ	0,1%	1,2%
الغربية	4,6%	1,2%
المنوفية	-	0,9%
البحيرة	2,5%	2,4%
الإسماعيلية	0,2%	0,2%
إجمالى مصر السفلى	**11,6%**	**11,95%**
الجيزة	0,1%	0,7%
بنى سويف	-	0,4%
الفيوم	-	0,5%
المنيا	0,7%	1%
أسيوط	0,7%	1%
سوهاج	0,1%	0,1%
قنا	3,8%	2,1%
أسوان	13,8%	9,5%
مصر العليا	**19,1%**	**15,3%**
محافظات الحدود	**-**	**15,9%**
محافظات خارج التصنيف	**11,5%**	**0,15%**
المجموع	**100%**	**100%**

المصدر: الحكيم، علا سليمان، التفاوتات الإقليمية للتنمية الاقتصادية وطرق قياسها في مصر. القاهرة: معهد التخطيط القومي، ١٩٨٦.

التوزيع الإقليمى الذى يوضحه الجدول السابق يخص الاستثمارات الصناعية فقط. فنحن لا نمتلك معلومات عن توزيع إجمالى الاستثمارات العامة. إلا أنه بسبب التركيز على التصنيع الذى ميز العهد الناصرى فإن الاستثمارات الصناعية تمثل مؤشراً مهمًا على الإهمال الذى لاقاه الصعيد فى هذه الفترة.

المراد أن التنمية الصناعية التى قام بها النظام فى الخمسينات والستينات كانت متحيزة ضد الصعيد. كيف يمكن أن يستقيم ذلك مع مشروع السد العالى فى أسوان بجنوب مصر الذى أقامه نظام عبد الناصر؟ ألم يساهم هذا المشروع فى تنمية الصعيد؟ لقد ساهم السد العالى بالفعل فى قيام مدينة نشيطة نسبياً فى أسوان. ولكن أثاره لم تتجاوز هذه المحافظة. وعلى أية حال، فالنظام الناصرى لم يدّع على الإطلاق أنه قد أقام السد العالى من أجل الصعيد، ولكن ذلك كان مشروعًا ذا أهداف قومية مثل زيادة إنتاج الكهرباء وحماية مصر من الفيضان وأهداف أخرى. والحقيقة أن ثمار هذا المشروع لم تكن أساسًا من نصيب هذا الإقليم.

القول بالتحيز ضد الصعيد فى العهد الناصرى لا يتناقض مع الشعبية الكبيرة التى يبدو أن الرئيس عبد الناصر يحظى بها هناك. فالصعايدة فخورون بأن أول قائد مصرى يحكم مصر منذ عهد الفراعنة قد جاء من عندهم. ولكن يظل أن النظام الناصرى لم يقدم للصعيد استثمارات مهمة.

السادات: استمرار التحيز ضد الصعيد

بالمقارنة بعبد الناصر وبمبارك، لم يحكم السادات مصر إلا قليلاً، حوالى عشر سنوات. وفى معظمها كان منشغلاً بقضايا كثيرة، خاصة تحرير سيناء من الاحتلال. ليس هناك أية مؤشرات إذن على أن نظام السادات قد التفت إلى مسألة تأخر الصعيد. والإحصائيات الخاصة بهذه المرحلة توضح أن التمييز ضد الصعيد قد استمر فى عهد السادات. انظر جدول ٢ الذى يوضح نصيب المحافظات المختلفة من الاستثمارات العامة كما يوضح مؤشرات التفاوتات الإقليمية فى البلاد.

جدول ٢

مؤشرات التفاوتات الإقليمية لعام ١٩٧٦

المحافظة	الاستثمارات %	متوسط الدخل بالجنيه	نسبة الأسر بدون ماء نقي %
القاهرة	20,9%	231,1	11,3%
الإسكندرية	10,4%	224,3	10,4%
بورسعيد	2,9%	223,4	12,1%
السويس	4,2% .	210,4	35,1%
إجمالي المحافظات الحضرية	**38,4%**		
دمياط	0,7%	172,7	50,4%
الدقهلية	1,6%	151,9	71,4%
الشرقية	1,4%	143,3	83,8%
القليوبية	2%	168,5	80,3%
كفر الشيخ	1,4%	145,6	83,2%
الغربية	1,6%	164,3	71,5%
المنوفية	0,8%	140	87,5%
البحيرة	4,8%	151,4	80,3%
الإسماعيلية	2,5%	158,2	70,1%
إجمالي مصر السفلى	**16,8%**		
الجيزة	**8%**	**190,5**	**60,3%**
بني سويف	0,8%	143,3	88,4%
الفيوم	0,3%	151,15	88,6%
المنيا	1,1%	140,6	87,8%
أسيوط	0,9%	138,5	83,2%
سوهاج	0,7%	135,3	86,3%
قنا	3,5%	139,9	87,2%
أسوان	1,7%	143,3	78,2%
إجمالي مصر العليا	**9%**		
البحر الأحمر	1,3%	162,7	63,1
الوادى الجديد	1,3%	124,8	78,6%
مرسى مطروح	1,3%	155,14	82,9%
سيناء (الشمالية والجنوبية)	0,3%	24,6	98,6%
محافظات الحدود	**4,2%**		
مصر		**168,3**	

المصدر: الحكيم، علا سليمان، التفاوتات الإقليمية للتنمية الاقتصادية وطرق قياسها في مصر. القاهرة: معهد التخطيط القومي، ١٩٨٦.

يوضح الجدول أن الصعيد لم يحصل إلا على ٩% فقط من إجمال الاستثمارات العامة فى سنة ١٩٧٦. ويوضح الجدول أيضاً التفاوتات بين متوسط دخل الفرد فى محافظات الصعيد وبقية محافظات الجمهورية. أنظر أيضاً إلى توزيع العائلات المحرومة من الماء النقي. فالنسبة فى القاهرة تبلغ ١١،٣% فقط، بينما تبلغ فى الفيوم ٨٦،٨%.

قضية الجنوب فى عصر مبارك

تولى حسنى مبارك رئاسة الجمهورية عام ١٩٨١ بعد أن لقى الرئيس السادات مصرعه على يد الضابط خالد الإسلامبولى المنحدر من محافظة أسيوط. وقد أعقب عملية الاغتيال الناجحة محاولة انقلابية فاشلة فى أسيوط قام بها تنظيم الجهاد الإسلامي. ومنذ ذلك الحين ظهر أن هناك علاقة ارتباط بين الجماعات الإسلامية الراديكالية المسلحة وبين الصعيد. نحن نقصد هنا تنظيمى الجماعة الإسلامية والجهاد، ولا نقصد جماعة الإخوان المسلمون التى توقفت عن استخدام العنف منذ الخمسينات.

الجدول التالى يوضح الأحياء والقرى الأكثر فقراً والأكثر غنى فى مصر من حيث مستوى التنمية البشرية. إذا نظرنا إلى المناطقِ الأكثر فقراً سنجد شيئين : أنها كلها تقع فى الصعيد، وأن بعضها كان معقلاً للجماعات المسلحة، خاصة ابشواى وملوى وطمية.

جدول ٣

المناطق الأكثر تقدماً والأكثر تخلفاً فى التنمية البشرية عام ٢٠٠٠

المناطق الأكثر تخلفاً			المناطق الأكثر تقدماً		
	المحافظة	البشرية		المحافظة	مؤشر التنمية البشرية
دار السلام	سوهاج	0.529	حى شرق	بورسعيد	0.831
مركز طمية	الفيوم	0.565	بور فؤاد	بورسعيد	0.828
مدينة ناصر	بنى سويف	0.568	حى النزهة	القاهرة	0.818
أبنوب	أسيوط	0.568	هليوبوليس	القاهرة	0.815
ابشواي	الفيوم	0.569	مدينة نصر (شرق)	القاهرة	0.811
ملوي	المنيا	0.573	حى العرب	بورسعيد	0.811
طمية	الفيوم	0.578	حى السويس	السويس	0.800
الغنايم	أسيوط	0.578	المعادي	القاهرة	0.791
المنشأة	سوهاج	0.579	مدينة نصر (غرب)	القاهرة	0.788
البلينا	سوهاج	0.580	الوايلي	القاهرة	0.785

Source : Institute of national planning & UNDP, Human development report. Cairo, 2003.

لماذا يكون الصعايدة أكثر ميلاً للالتحاق بالحركة الإسلامية المسلحة؟ هنا اختلفت آراء الباحثين: هل بسبب ميل الصعيد عموماً إلى حل الخلافات بالعنف (انظر إلى ظاهرة الثأر)؟ هل بسبب بعده الجغرافى عن مراكز السيطرة السياسية والأمنية فى العاصمة ؟[٣] التفسير الذى ساد فى مصر والذى اعتمدته الدولة كان يقول إن التطرف انتشر فى الصعيد بالذات لأن الصعايدة هم الأكثر فقراً، حتى عندما يهاجرون إلى القاهرة. وذلك يتضح فى توزيع العنف الدينى داخل العاصمة. انظر على سبيل المثال إلى منطقة المنيرة الغربية فى الجيزة التى كانت فى بداية التسعينات معقلاً أساسياً للصعايدة المهاجرين إلى القاهرة وللجماعات المسلحة.

صحيح أن العلاقة بين الفقر والالتحاق بالجماعات المسلحة تم تبسيطها إلى حدود كاريكاتورية على شاكلة: إسلامى = فقير، وفقير = مرشح للانضمام للحركة الإسلامية. وهو تبسيط مخل. إلا أن وجود علاقة ما بين

الظاهرتين ليس محل شك فى تقديرنا. وعلى أية حال، وبغض النظر عن رأينا فى التفسير الاقتصادى لصعود الإسلاميين، المهم أن النظام السياسى تبنى هذا التفسير وشرع فى صياغة سياسات اقتصادية واجتماعية للتعامل مع تأخر الصعيد، كان أهمها إعادة توزيع الاستثمارات العامة بشكل يعطى للصعيد نصيباً أكبر منها.

التنمية البشرية: فى البدء كانت الاستثمارات العامة

كما قلنا من قبل، تأخر الصعيد لا يرجع فقط إلى عوامل تاريخية، ولكن استمراره وتعمقه يعود أيضاً إلى سياسات الدولة الحديثة. فعندما تمثل استثمارات الدولة أكثر من ٦٠% من الاستثمارات العاملة بالاقتصاد تكون هذه الدولة مسئولة بشكل كبير عن التوزيع الإقليمى للرخاء وللفقر. سأحاول إثبات ذلك عن طريق إقامة علاقة ارتباط إحصائية بين نصيب المناطق المختلفة فى الجمهورية من الاستثمارات العامة وترتيب نفس هذه المناطق فى درجة تطور التنمية البشرية.

يقدم تقرير التنمية البشرية الذى يعده معهد التخطيط القومى بالاشتراك مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائى تصنيفاً لمعظم محافظات الجمهورية وفقاً لما حققته فى مجال التنمية البشرية. يعتمد الترتيب على ثلاثة عناصر: متوسط دخل الفرد، التعليم والصحة. ويكون ترتيب محافظة ما فى هذه الحالة معتمداً على مجموع ما حصلت عليه من درجات فى المجالات الثلاثة. ربما يكون هذا التقرير من أهم الإنجازات المعرفية فى مصر خلال التسعينات، لأنه قطع شوطاً مهماً فى مجال رصد وقياس التفاوتات بين مختلف أقاليم مصر. والتقرير بطبيعته منحاز لتقليص التفاوتات الإقليمية فى مصر. ولكن ينقصه توضيح دور ومسئولية الدولة عن التفاوتات الإقليمية. هذا ما سنحاول أن نثبته هنا.

تقدم الخطط الخمسية والسنوية التى تعدها وزارة التخطيط توزيعاً جغرافياً لاستثمارات الدولة. عن طريقها يمكن أن نعرف نصيب كل محافظة من الاستثمارات العامة. وقد قمنا بقياس معامل الارتباط بين متوسط نصيب الفرد فى المحافظات من الاستثمارات العامة للفترة ١٩٨٧-٢٠٠١ وترتيب هذه المحافظة فى مجال التنمية البشرية فى عام ٢٠٠١.

وكانت قيمة هذا المعامل ٠,٧٢ مما يشير إلى علاقة قوية بين الظاهرتين. وقمنا أيضاً بقياس معامل الارتباط بين متوسط نصيب الفرد من الاستثمارات العامة في المحافظات ومتوسط دخل الفرد في هذه المحافظة، فوجدنا أنه يبلغ ٠،٧١. نخلص من هذا أنه كلما زاد نصيب محافظة ما من الاستثمارات العامة تحسنت أوضاع التنمية البشرية بها وتقدم ترتيبها بين المحافظات في هذا المجال(٤).

بعيداً عن المقاييس الإحصائية يمكن بيان إلى أى مدى يؤثر نصيب محافظة ما من الاستثمارات العامة على مستواها في التنمية البشرية إذا نظرنا إلى جدول ٤ الذى يحتوى على عمودين. في الأول نجد ترتيب المحافظة من حيث نصيب المواطن بها من الاستثمارات العامة، وفي الثانى نجد ترتيب المحافظة من حيث مستواها في التنمية البشرية. نلاحظ أن ترتيب المحافظة في العمودين متقارب. فالقاهرة مثلاً تحتل المركز الرابع في نصيب المواطن من الاستثمارات العامة وتحتل المركز الثالث في التنمية البشرية. وبورسعيد تحتل المركز الثانى في الاستثمارات العامة والمركز الثالث في التنمية البشرية.

جدول ٤
ترتيب المحافظة فى نصيبها من استثمارات الدولة كما بترتيبها فى التنمية البشرية

المحافظة	ترتيب المحافظة وفقاً لنصيب المواطن من الاستثمارات العامة ١٩٨٧-٢٠٠٢	ترتيب المحافظة فى التنمية البشرية فى عام ٢٠٠١
القاهرة	4	3
الإسكندرية	6	4
بورسعيد	2	1
السويس	1	2
دمياط	7	5
الدقهلية	8	12
الشرقية	10	13
القليوبية	12	9
كفر الشيخ	16	15
الغربية	19	7
المنوفية	20	11
البحيرة	14	16
الجيزة	5	6
بنى سويف	11	10
الفيوم	9	19
المنيا	18	22
أسيوط	17	20
سوهاج	13	18
قنا	21	21
أسوان	15	17
الجيزة	3	8

المصدر: العمود الأول محسوب من الباحث من بيانـــات وزارة التخطـيط: الخطـــة الخمسية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، سنوات مختلفـــة. العمـــود الثـــاني: معهـــد التخطيط القومي، البرنامج الإنمائى للأمم المتحدة، تقرير التنمية البشرية، ٢٠٠٣.

على أن الاستثمارات العامة لا تفسر كل شيء. قلنا إن معامل الارتباط بين متوسط نصيب المواطن فى الاستثمارات فى محافظة ما وترتيب المحافظة فى التنمية البشرية يبلغ ٠،٧٢. وذلك يشير إلى علاقة قوية وليس لعلاقة تامة. هكذا نرى فى الجدول محافظة مثل بنى سويف تحتل المركز التاسع من حيث الاستثمارات العامة والمركز التاسع عشر فى التنمية البشرية. هناك بالتأكيد عوامل أخرى تفسر تقدم محافظة ما وتأخر محافظة أخرى، قد يكون من بينها اتساع وادى النيل بها(٥)، أو أهميتها الجغرافية، أو قربها من طرق مهمة، إلخ. لن نخوض فى هذا لأنه يخرج عن موضوع هذا الفصل.

التفاوتات الإقليمية مستمرة فى الثمانينات

تبنّى النظام فى الثمانينات تفسير المد الإسلامى العنيف بالعوامل الاقتصادية. فعلى سبيل المثال، بعد مضى شهر على مقتل الرئيس السادات كتب إبراهيم نافع رئيس تحرير جريدة الأهرام، القريبة من السلطات، مقالة يؤكد فيها على أن لمقتل السادات أسباباً اقتصادية[٦] منها الفقر. ولكن البعد الإقليمى للمسألة كان غائباً. فلم تلتفت السلطات كثيراً إلى حقيقة أن الجماعات الإسلامية الراديكالية التى اغتالت السادات نشطت أساساً فى الجنوب أو فى امتداداته داخل القاهرة والإسكندرية. أو التفتت لهذه الحقيقية ولكن لم تقرر أن تعالج المسألة. بهذا استمرت التدفقات الاستثمارية للدولة متحيزة ضد الصعيد. هذا ما سنحاول أن نثبته فى هذا الجزء.

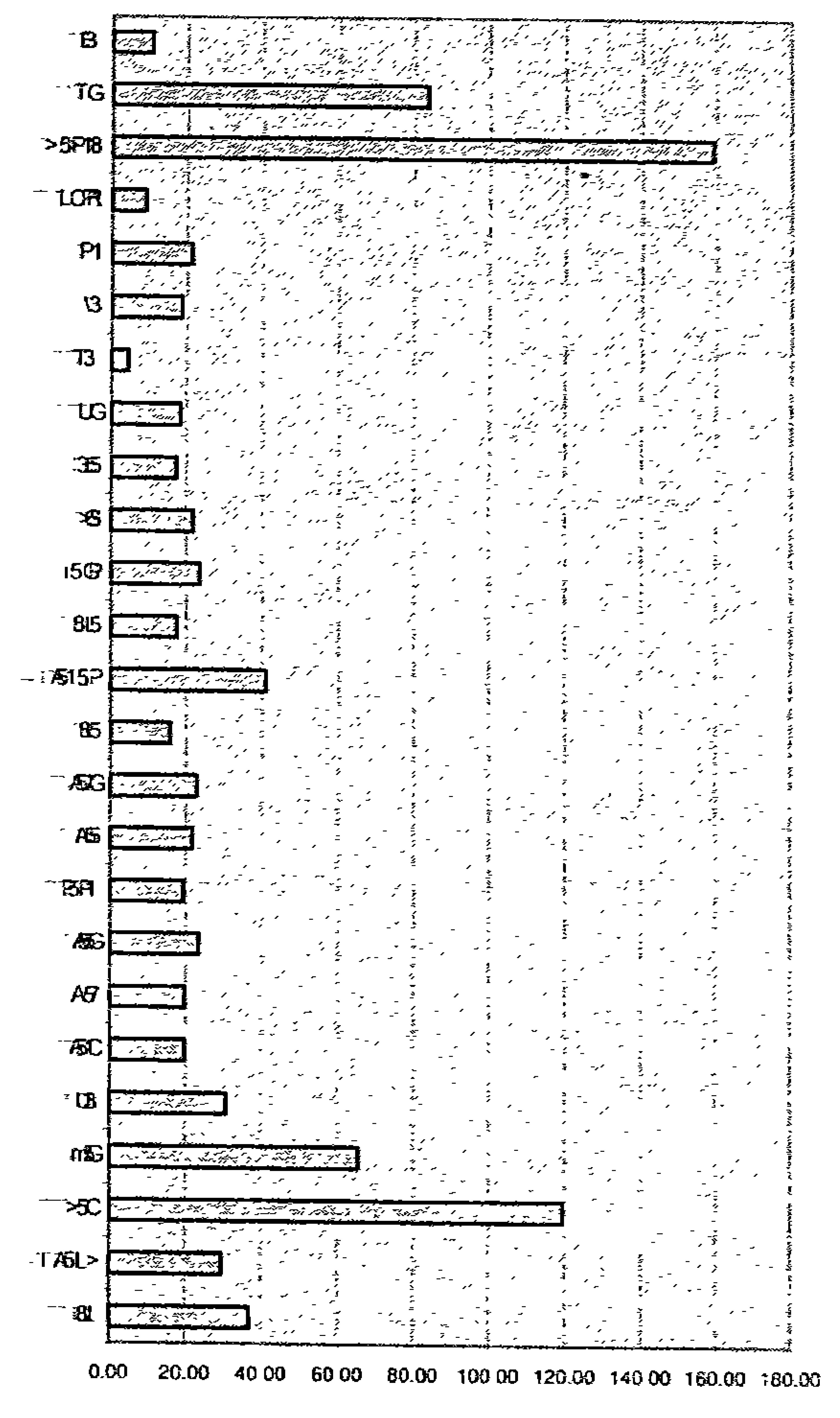
الاستثمارات العامة التى تخرج من الخزانة العامة بالقاهرة تصل إلى المحافظات من خلال طريقين. **الطريق الأول** يبدأ من الموازنة العامة للدولة ويصب فى موازنات المحافظات. **والطريق الثانى** يبدأ من موازنات المؤسسات المركزية ويصب فى فروعها فى المحافظات. كأن تخصص وزارة الصحة مثلاً اعتمادات لمستشفى يتبعها فى سوهاج. الطريق الأول كان يضخ حوالى ٢٠% من الاستثمارات فى الثمانينات والطريق الثانى كان يستأثر بحوالى ٨٠% منها. والحقيقة أن الظلم الذى يعانى منه الصعيد فى توزيع الاستثمارات يعود بالأساس إلى الطريق الثانى لتوزيع الاستثمارات:

ما تقرر الوزارات والمؤسسات المركزية إعطاءه لفروعها في مختلف المحافظات.

الطريق الأول الذى يصب فى موزانات المحافظات يتحلى بقدر عال من العدالة. لأن الصيغة التى تحصل بها كل محافظة على نصيبها من الاستثمارات مبنية على عدد السكان فى المحافظة. بلغ معدل الارتباط بين نصيب كل محافظة من سكان الجمهورية ونصيبها من الاستثمارات التى تصل إلى المحليات عام ١٩٨٠إلى ٨٥، أى أن توزيع الموارد هنا تميز بالعدالة النسبية وإن كان متحيزًا بشكل ما ضد الصعيد. ففى هذا العام بلغ نصيب الصعيد من السكان ٣٢% ولكن نصيبه من الاستثمارات الموجهة للمحليات وصل إلى ٢٣% فقط. انظر إلى شكل ١ الذى يبين نصيب الفرد فى المحافظات من استثمارات المحليات.

شكل ١

نصيب الفرد من استثمارات المحليات في مختلف المحافظات عام ١٩٨٠ بالجنيه



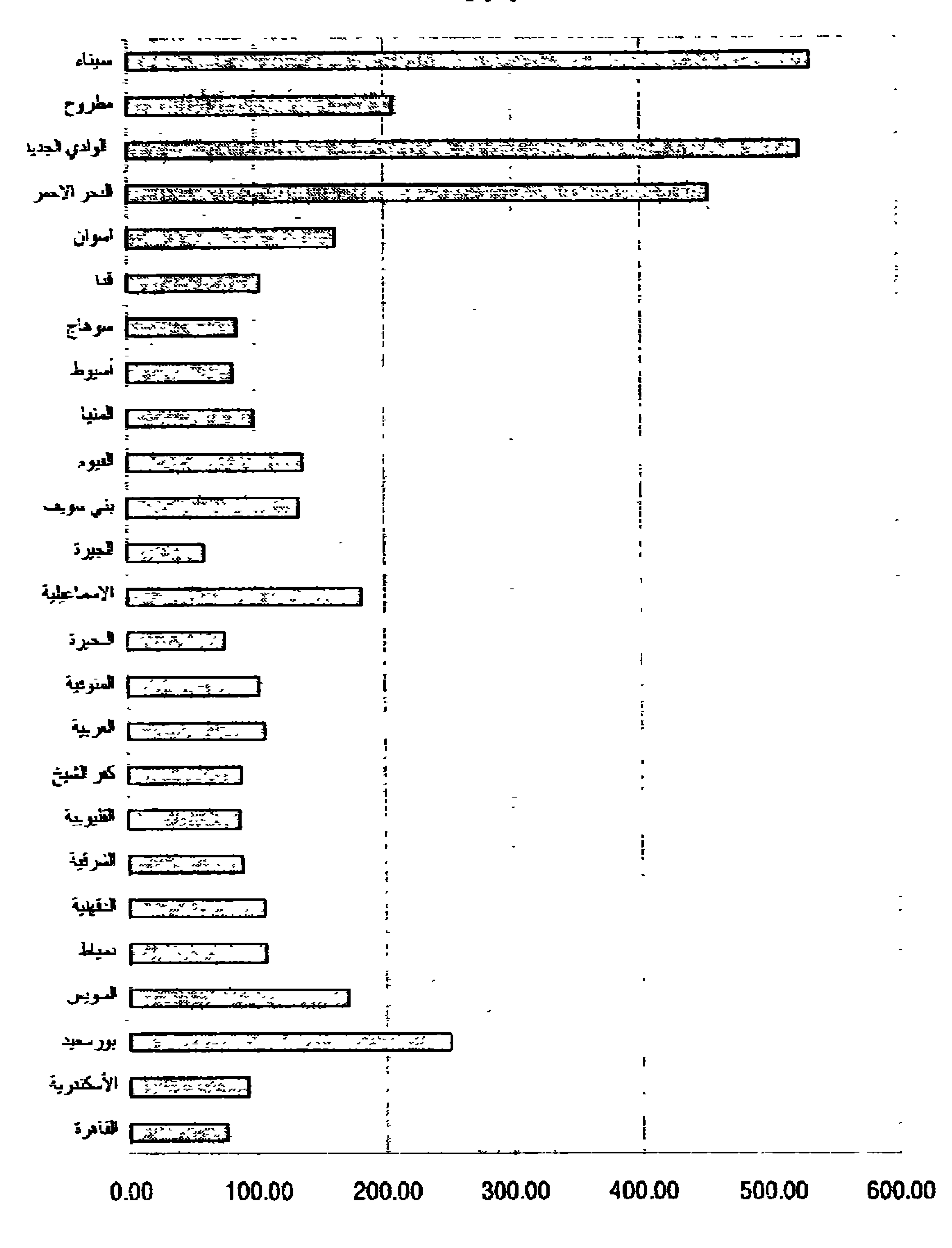
المصدر: وزارة التخطيط، البعد الاقليم للخطة، ١٩٨٠.

فى عام ١٩٨٩ تحسنت الصورة. فقد زاد معامل الارتباط إلى ٠،٩٤ وقفز نصيب الصعيد من استثمارات المحليات إلى ٣١،٢%.

يوضح شكل ٢ نصيب الفرد من استثمارات المحليات فى مختلف المحافظات.

شكل ٢

نصيب الفرد من استثمارات المحليات في مختلف المحافظات عام ١٩٨٩ بالجنيه



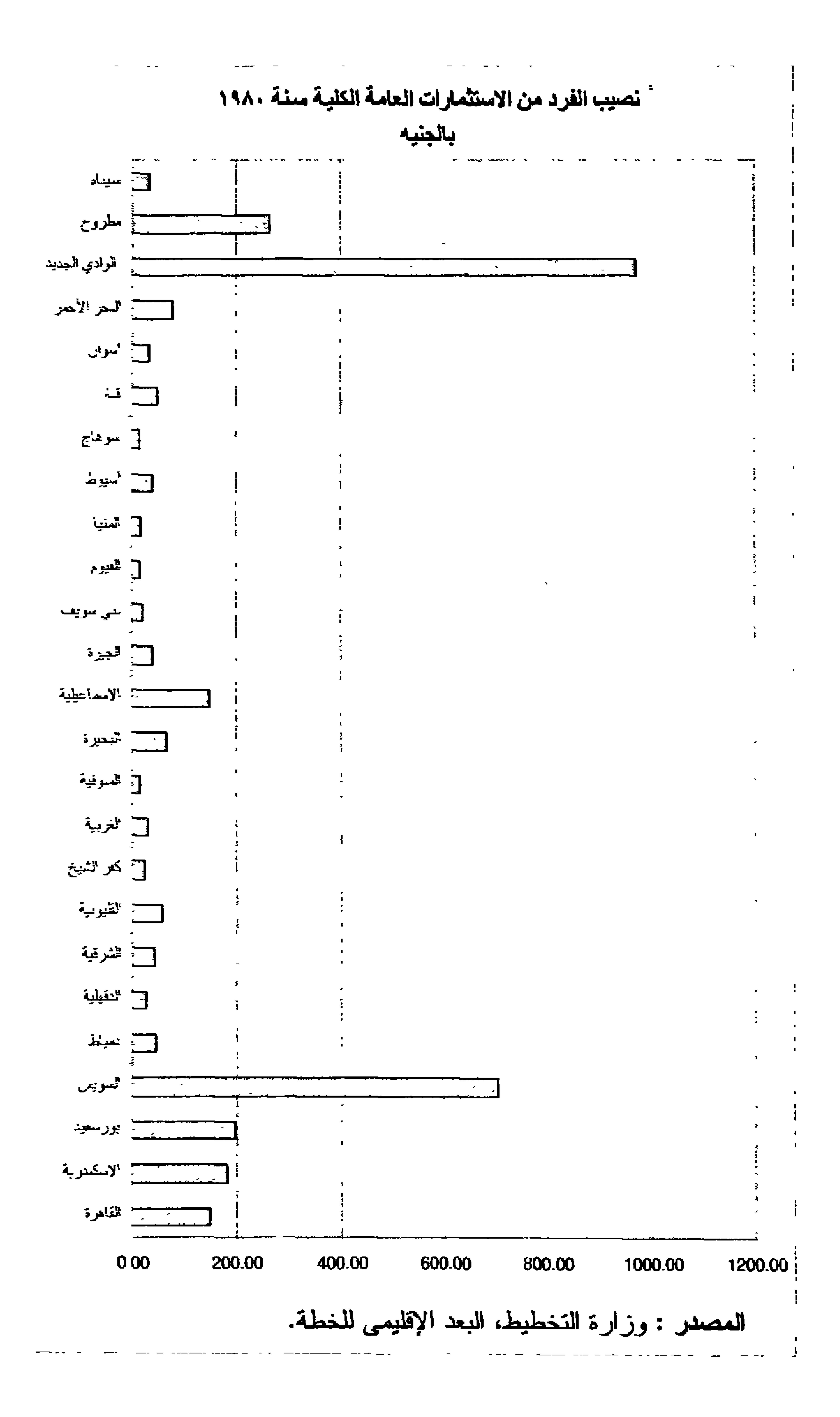
المصدر : وزارة التخطيط، الخطة الخمسية ١٩٨٩

من الواضح أن التوزيع الإقليمى لاستثمارات المحليات يتمتع سنة ١٩٨٩ بقدر عال من التوازن. الاختلال الوحيد هو حصول محافظات الحدود على نصيب من الاستثمارات يفوق نسبتها من السكان. ولكن هذا شيء طبيعى تماماً فى ضوء خفة السكان فى هذه المناطق.

على أن هذا التوازن الإقليمى فى توزيع استثمارات المحليات لم يكن بوسعه أن يحقق توازنًا كليًا فى توزيع الموارد العامة، لأن استثمارات المحليات لم تكن تمثل فى عام ١٩٩٠/٩١ إلا ٩،٧% من إجمالى إنفاق الدولة[٧]. فإذا كنا على سبيل المثال نريد بناء مستشفى جديدة فى محافظة الفيوم (أحد أفقر محافظات مصر) علينا اللجوء إلى موازنة وزارة الصحة، أى إلى موازنة مؤسسة مركزية. لا يمكن تحقيق التوازن فى التوزيع الإقليمى للاستثمارات العامة بدون معالجة التحيز الذى يصيب استثمارات الدولة التى تمر عبر موازنات المؤسسات المركزية، لأن هذه الاستثمارات تشكل الآن حوالى ٩٠% من الاستثمارات العامة.

شكل ٣ يبين نصيب الفرد من إجمالى الاستثمارات العامة فى عام ١٩٨٠ أى قبل أن يصل الرئيس مبارك إلى الحكم. من الواضح أن هناك تحيزًا شديدًا ضد محافظات الصعيد. فالمواطن فى سوهاج، على سبيل المثال، يحصل على ٦,٦% فقط مما يحصل عليه مواطنه فى القاهرة.

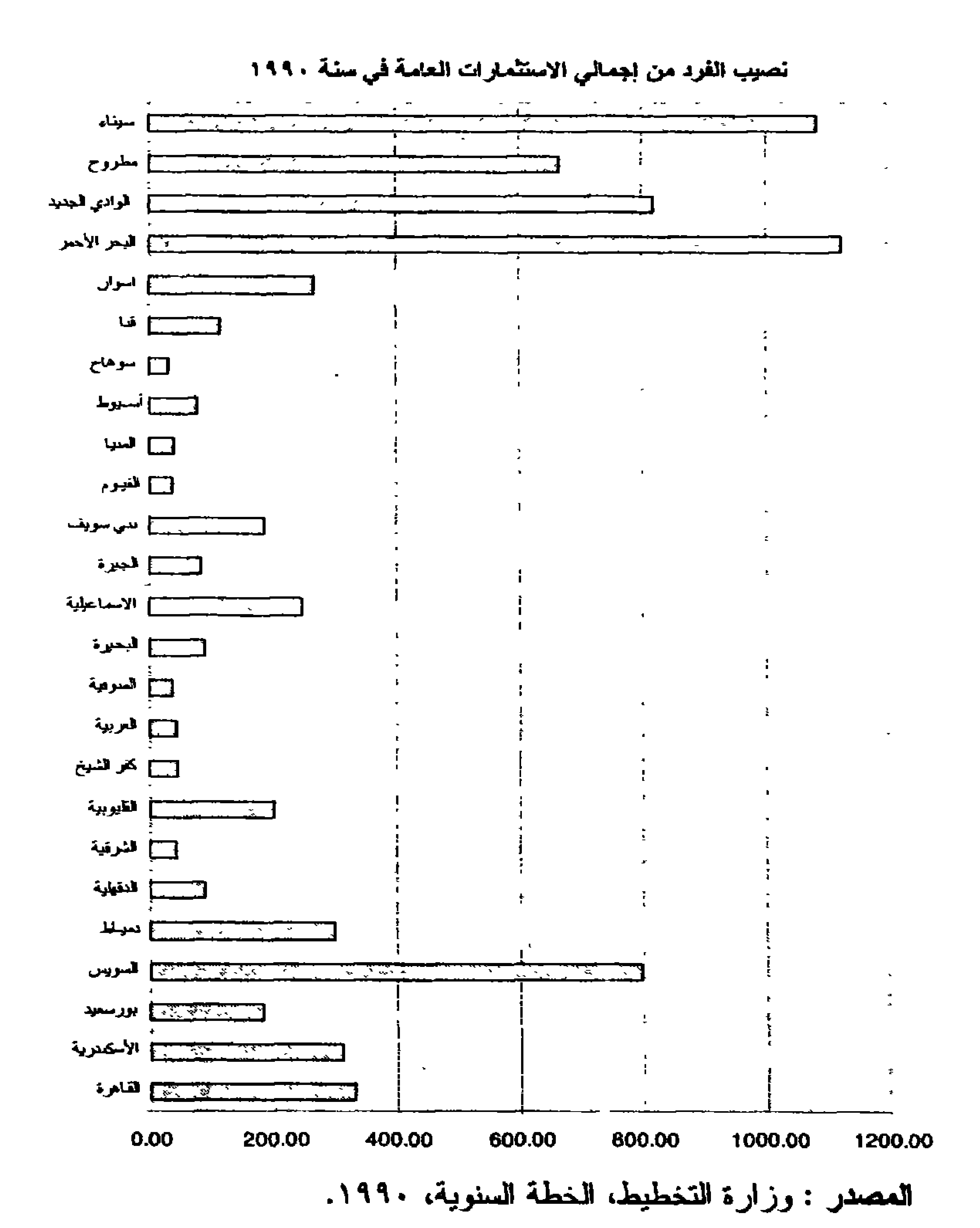
شكل ٣



المصدر : وزارة التخطيط، البعد الإقليمى للخطة.

في عام ١٩٨٠ حصل الصعيد كله، الذى يمثل ٣٠% من سكان مصر، على ١٧،٢% فقط من إجمالى الاستثمارات العامة، أى على حوالى نصف ما يجب أن يحصل عليه لو كان التوزيع الإقليمى للاستثمارات مرتبطاً بعدد السكان. لم يتغير ذلك فى أول خطة خمسية تنفذ تحت حكم مبارك ١٩٨٢/٨٦. بل انخفض نصيب الصعيد إلى ١٦%. واستمر هذا الانخفاض فى خطة ١٩٨٧/٩١ التى أعطت لهذا الإقليم ١٥،٥% فقط من الاستثمارات العامة.

شكل ٤



المصدر : وزارة التخطيط، الخطة السنوية، ١٩٩٠.

هذه السنوات الطويلة من التحيز ضد الصعيد فى توزيع الاستثمارات العامة كان لابد من أن تؤدى إلى تأخر هذا الإقليم على مستوى التنمية الاقتصادية والاجتماعية فى أوائل التسعينات. فكما أشرنا من قبل، هناك علاقة أكيدة بين تأخر الصعيد ونصيبه المحدود من استثمارات الدولة. جدول ٥ الذى يحتوى على مؤشرات التنمية البشرية فى المحافظات يبين الفجوة التى تفصل شمال مصر عن جنوبها.

جدول ٥

مؤشرات التنمية البشرية للمحافظات فى عام ١٩٩٢

المحافظة	ترتيب المحافظة فى مستوي التنمية البشرية	مؤشر التنمية البشرية	متوسط دخل الفرد $	نسبة الأميين (البالغين)
القاهرة	2	0,615	2570	69,3
الإسكندرية	5	0,581	2134	66,3
بورسعيد	1	0,681	3432	68,8
السويس	6	0,581	2004	64,5
إجمالى المحافظات الحضرية		**0,607**	**2455**	**68,2**
دمياط	4	0,603	2956	53,4
الدقهلية	3	0,613	3223	48,6
الشرقية	11	0,510	1894	44,6
القليوبية	14	0,503	1436	51,6
كفر الشيخ	10	0,523	2412	37,2
الغربية	8	0,533	1917	50,4
المنوفية	12	0,510	1539	49,1
البحيرة	15	0,466	1446	40,2

الإسماعيلية	7	0,562	2166	56,1
إجمالى مصر السفلى		**0,528**	**2045**	**46,7**
الجيزة	9	0,532	1961	53,9
بني سويف	18	0,442	1536	35,3
الفيوم	19	0,441	1460	32,6
المنيا	21	0,428	1435	33,4
أسيوط	20	0,439	1403	36,1
سوهاج	17	0,444	1597	32,5
قنا	16	0,462	1633	33,6
أسوان	13	0,509	1551	49,9
إجمالى مصر العليا		**0,461**	**1546**	**39**
البحر الأحمر				60,8
الوادى الجديد				59,4
مرسى مطرح				39,1
شمال سيناء				46,5
جنوب سيناء				48,9
محافظات الحدود		**0,543**	**1851**	**49,9**
مصر		**0,524**	**2010**	**48,8**

المصدر: معهد التخطيط القومي، البرنامج الإنمائى للأمم المتحدة، تقرير التنمية البشرية. القاهرة، ١٩٩٥.

١٩٩٢: الحرب تندلع بين النظام وبين الحركة المسلحة فى الجنوب

إذا نظرنا للتوزيع الإقليمى للاستثمارات فى خطة ٩٢/١٩٨٧، كما أوضحنا أعلاه، سنجد أن تضييق الفجوة بين شمال وجنوب مصر لم تكن قضية تشغل صانع القرار فى مصر خلال تلك المرحلة. ولكن قبل أن تصل هذه الخطة إلى نهايتها اندلعت الحرب بين الجماعة الإسلامية والنظام. وكان مسرحها الأساسى الصعيد، كما أشارت العديد من الكتابات. فتقرير الحالة

الدينية الصادر عام ١٩٩٥عن مركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية يوضح أن ٩٣،٤% من عمليات العنف والاغتيال فى تلك السنة وقعت فى جنوب مصر[٨]. أما الباحث مأمون فندي، الذى عاصر صعود الجماعة الإسلامية فى أواخر السبعينات عندما كان يدرس فى جامعة أسيوط، فقد أشار فى دراسته بالميدل إيست جورنال على طابع صعيدى لا لبس فيه للجماعة الإسلامية[٩]. وهو نفس الأمر الذى أشارت إليه الدراسة التى نشرها دان شيرجي، والتى قارن فيها بين الجماعة الإسلامية فى صعيد مصر وحركة الزباتيستا فى منطقة تشاباس فى المكسيك[١٠].

لم يكن بوسع النظام أن يتجاهل إذن حقيقة العلاقة الوثيقة بين الجماعة الإسلامية والصعيد، وبدأ فى الإعلان عن سياسات تحاول معالجة تأخر الجنوب. وأخيراً قرر الرئيس مبارك فى مايو ١٩٩٣ أن يقوم بعمل رمزى ومعنوى حينما ترأس بنفسه اجتماع مجلس إدارة الهيئة العامة للاستثمار لبحث كيفية توجيه الاستثمارات إلى الجنوب. وفى عام ١٩٩٤ أعلن مبارك عن انطلاق مشروع تنمية الصعيد والذى يهدف إلى ضخ ٣٠٤،٩ مليار جنيه حتى عام ٢٠١٧. ثم توالت بعد ذلك القرارات الساعية إلى دفع التنمية بالصعيد. انظر إلى ما كانت الصحافة تعلن عنه بشكل متواتر:

- رئيس مجلس الوزراء، الدكتور عاطف صدقي، يعلن تأسيس هيئة تنمية الصعيد (الأهرام ١٩٩٤/٤/١٦).
- تنفيذاً لتوجيهات الرئيس مبارك، إنشاء ٥ مراكز صحية فى القرى الفقيرة بالصعيد. (الأهرام ١٩٩٦/٨/٢٢).
- نواب مجلس الشورى يطالبون بإعطاء أهمية قصوى لتنمية الجنوب. وفى هذا الإطار أدان النائب محمد صبرى مبدى (حزب وطني) تهميش الصعيد فى كل المشروعات التنموية باستثناء السد العالي. وقال إن مشروع تنمية الجنوب هو محاولة للتصالح مع الصعيد (الأهرام ١٩٩٦/٣/١).
- لجنة تنمية الصعيد تجتمع برئاسة مبارك (الأهرام ١٩٩٧/٢/١٣).
- تنفيذا لتوجيهات الرئيس مبارك، الصندوق الاجتماعى للتنمية يخصص ٤٠٠ مليون جنيه لتنمية الصعيد (الأهرام ١٩٩٨/١/١٣).

- وزير التخطيط، ظافر البشري، يعلن أن تنمية الصعيد تمثل أولوية الخطة الخمسية. وقال إن الصعيد سيحصل على ١٩ مليار جنيه، أى ٣٠% من إجمالى استثمارات الخطة (الأهرام المسائى ١٩٩٨/٣/١٩).
- محافظات الجنوب لها الأولية فى مشروع إسكان سوزان مبارك (الأهرام ١٩٩٨/٣/٦).
- رئيس هيئة الاستثمار يعلن فى أسيوط أن الرئيس مبارك قد وضع تنمية الصعيد على رأس أولوياته. (الأهرام ٢٠٠٠/١١/١٥) .

هذه الأخبار والتصريحات لا تشكل إلا جانباً يسيراً مما كان ينشر فى الصحف طوال تلك الفترة لبيان تصميم النظام السياسى على معالجة تأخر الصعيد.

دفع المستثمرين إلى الصعيد

فى إطار النقاش حول أسباب نمو العنف الدينى فى التسعينات وصلت النخبة إلى حالة من التوافق على أن الفقر هو السبب الأساسى لهذه الظاهرة. حتى يوسف شاهين فى فيلمه "المصير" أشار إلى ذلك حينما وضع على لسان أم أحد "المتطرفين" فكرة أن ابنها ما كان ليصبح متطرفاً إذا وجد عملاً مجدياً. ليس هناك من شك فى أن البطالة قد اعتبرت فى تلك المرحلة العدو الأساسى للاستقرار السياسي. وبما أن أوائل التسعينات شهدت تفعيل القطاع الخاص فى ظل سياسية التحرير الاقتصادي، لذلك كان من الطبيعى أن تحاول الحكومة إقناع رجال الأعمال بتوطين بعض استثماراتهم فى الجنوب وخلق الوظائف هناك. وهذا بالتحديد ما فشلت فيه.

كيف يمكن إقناع رجال الأعمال بالتوطن فى منطقة تحتوى على بنية أساسية متهالكة، وعلى يد عاملة غير مدربة بالمقارنة بشمال البلاد، وعلاوة على ذلك تكتنفها أيضاً مخاطر شديدة بسبب الصدامات العنيفة التى كانت تدور بين الجماعات المسلحة وقوات الأمن؟ الحل الوحيد كان اللجوء إلى سياسيات التشجيع: أرض بالمجان، إعفاءات ضريبية، إلخ. ولكن ذلك لم يكن كافياً لدفع المستثمرين للجنوب فى ظل غياب أسباب اقتصادية رشيدة يمكن أن تجذبهم هناك. كيف يمكن تشجيع الاستثمارات فى الصعيد فى

الوقت الذى يظل فيه الطريق الذى يربط شمال مصر بجنوبها ملقباً بـ"طريق الموت"، كناية عن الحوادث المروعة التى تقع فيه بشكل مستمر؟ وبما أن المنطق الاقتصادى يعجز عن إقناع المستثمرين بالتوطن إلى الصعيد، لذلك لجأت السلطات إلى المنطق السياسي. فعن طريق سيطرته على النظام المصرفى لا يزال النظام السياسى فى مصر يتحكم إلى حد كبير فى رجال الأعمال. أضف إلى ذلك أن معظم المنظمات التى من المفترض أن تمثل رجال الأعمال هى ذات طبيعة كوربوراتية وواقعة تحت سيطرة الدولة. هكذا بدأت وفود من منظمات رجال الأعمال، مثل اتحاد الصناعات المصرية، فى التوافد على الصعيد. حتى جمعية رجال الأعمال المصريين، التى تعد إحدى جمعيات رجال الأعمال الأكثر استقلالية عن الدولة، ذهب وفد منها إلى قنا. وهناك أعلن أمين عام الجمعية أن تواجدهم هناك يعبر عن استجابتهم لتوجيهات الرئيس مبارك لرجال الأعمال بالاستثمار فى الصعيد[١١].

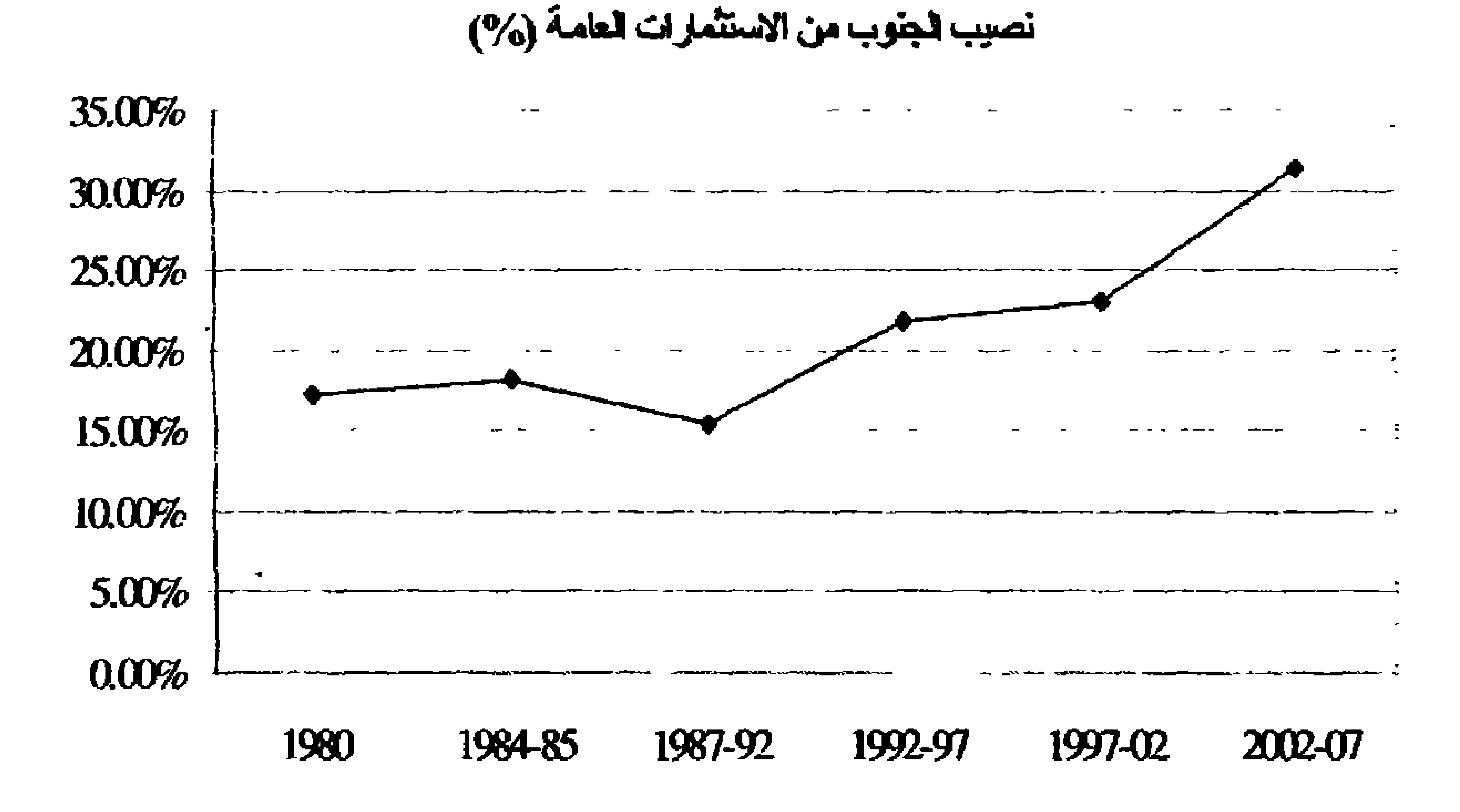
لقد أراد النظام تمرير رسالة مع وفود رجال الأعمال التى كانت تذهب للصعيد مفادها الآتي: نحن واعون تماماً بعمق الأزمة الاقتصادية والاجتماعية فى الصعيد، وقد استطعنا أن نقنع رجال الأعمال بتوجيه بعض استثماراتهم هناك. ولكن حتى الآن ليس هناك أى مؤشرات تفيد أن مضمون هذه الرسالة قد تحقق. ويظل الصعيد مستبعداً من خريطة الاستثمار الخاص الكبير فى مصر. كل هذه المحاولات يمكن اعتبارها فى أحسن الأحوال إجراءات رمزية أو معنوية لصالح الصعيد. مثل الخطوة التى اتخذها الفنان عادل إمام حينما قرر أن يذهب إلى أسيوط فى أوج الصدام مع الجماعات الإسلامية لعرض مسرحيته هناك. إذن فى أحسن الأحوال كانت وفود رجال الأعمال المتدفقة على الجنوب هى مجرد خطوات رمزية. وفى أسوأ الأحوال هى محاولات للخداع وإيهام مواطنى الصعيد أن السماء سوف تسقط استثمارات عليهم.

تعديل التوزيع الإقليمى للاستثمارات العامة

وبالإضافة إلى كل هذه التصريحات والخطوات الرمزية والمعنوية التى قام بها النظام كان من المطلوب فعل شيء على الأرض. كان من المحتم أن تتدخل الدولة بشكل سريع لضخ استثمارات بإقليم الصعيد الملتهب بالمواجهات بين النظام والجماعات المسلحة. وكما قلنا من قبل، فإن

الاستثمارات التى تصل من القاهرة إلى المحافظات عن طريق خزانة هذه المحافظات لا تزيد عن ١٠% من إجمالى الاستثمارات العامة. لذلك لم يكن هناك مفر من دفع المؤسسات المركزية كالوزارات إلى تعديل توزيع الموارد بها لصالح فروعها فى الصعيد. هذا ما حاولت أن تفعله الخطة الخمسية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية ١٩٩٢/٩٧. وكما أشارت الخطة بوضوح "تتلخص المسألة الإقليمية في مصر في بعض الظواهر التى تبين التفاوتات والفوارق بين محافظات الجمهورية".(١٢) كان من بين هذه التفاوتات التى ذكرتها الخطة تركز الاستثمارات فى القاهرة والإسكندرية وأسوان وإلى حد ما قناة السويس. (١٣) لذلك فقد أعطت هذه الخطة لجنوب مصر ٢١،٧% من إجمالى الاستثمارات العامة، فى مقابل ١٥،٥% فقط فى خطة ١٩٨٧/٩١. انظر إلى شكل ٥.

شكل ٥

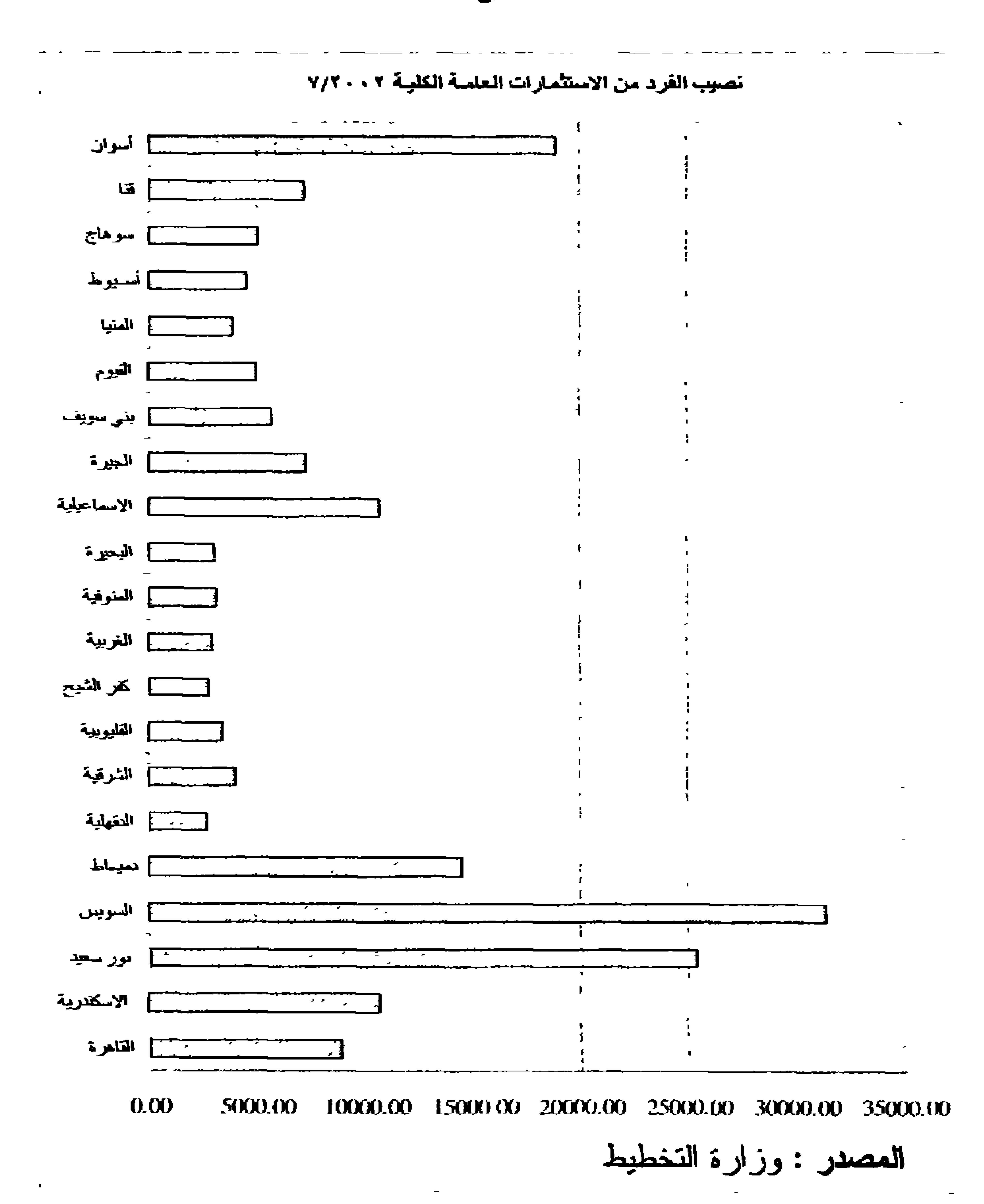


المصدر: وزارة التخطيط الخطة الخمسية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، أعداد مختلفة.

أما الخطة التالية، ١٩٩٧-٢٠٠١ فقد زادت من نصيب الصعيد إلى ٢٣%. وأخيراً نصل إلى خطة ٢٠٠٢/٧ التى أعطت للصعيد ٣١،٤% من إجمالى الاستثمارات العامة. للمرة الأولى فى تاريخ الدولة الحديثة فى مصر يحصل الصعيد على نصيب من الاستثمارات العامة يتجاوز وزنه السكانى الذى بلغ ٢٩،١% من إجمالى سكان الجمهورية فى عام ٢٠٠٠. انظر إلى

شكل ٥ الذى يوضح أن مـــواطن الجنـــوب يحصـــل علـــى نصـــيب مـــن الاستثمارات العامة يفوق ما يحصل عليه مواطنه فـــى الشـــمال، بـــالطبع باستثناء المحافظات الحضرية كالقاهرة والإسكندرية.

شكل ٦



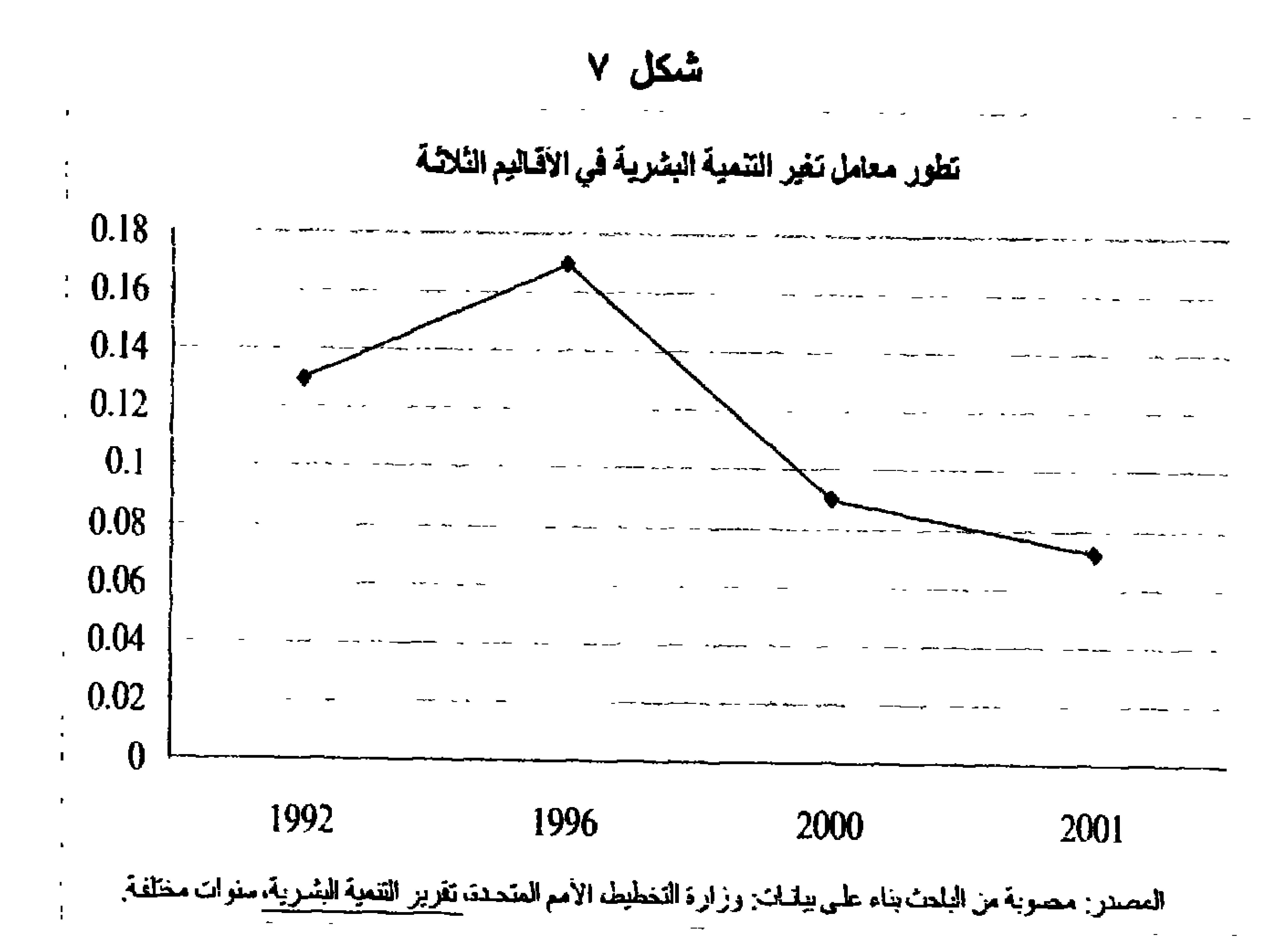
المصدر : وزارة التخطيط

نتائج التعديلات فى توزيع الاستثمارات

إلى أى مدى نجح إعادة توزيع الاستثمارات العامة لصالح الصعيد فـــى تجسير الفجوة بين مستوى المعيشة فى شمال وجنوب مصر؟ للإجابة علـــى

هذا السؤال سنلجأ لتقرير التنمية البشرية الذى يعده معهد التخطيط القومى بالاشتراك مع البرنامج الإنمائى للأمم المتحدة والذى يقدم بيانات مقارنة عن حالة التنمية البشرية فى معظم محافظات الجمهورية. واعتماداً على بيانات التقرير قام كاتب هذه السطور بقياس تطور التفاوت بين مختلف أقاليم مصر. المؤشر الذى استخدمناه هو معامل التغير [١٤] coefficient of variation بين مختلف المحافظات. وهذا المؤشر يبدأ من الصفر، وهى الحالة التى لن يكون فيها تفاوتات على الإطلاق بين المحافظات. وكلما زادت قيمة المعامل كلما كان ذلك دليلاً على زيادة التفاوت. شكل ٦ يبين تطور معامل التغير فى عدة سنوات.

شكل ٧

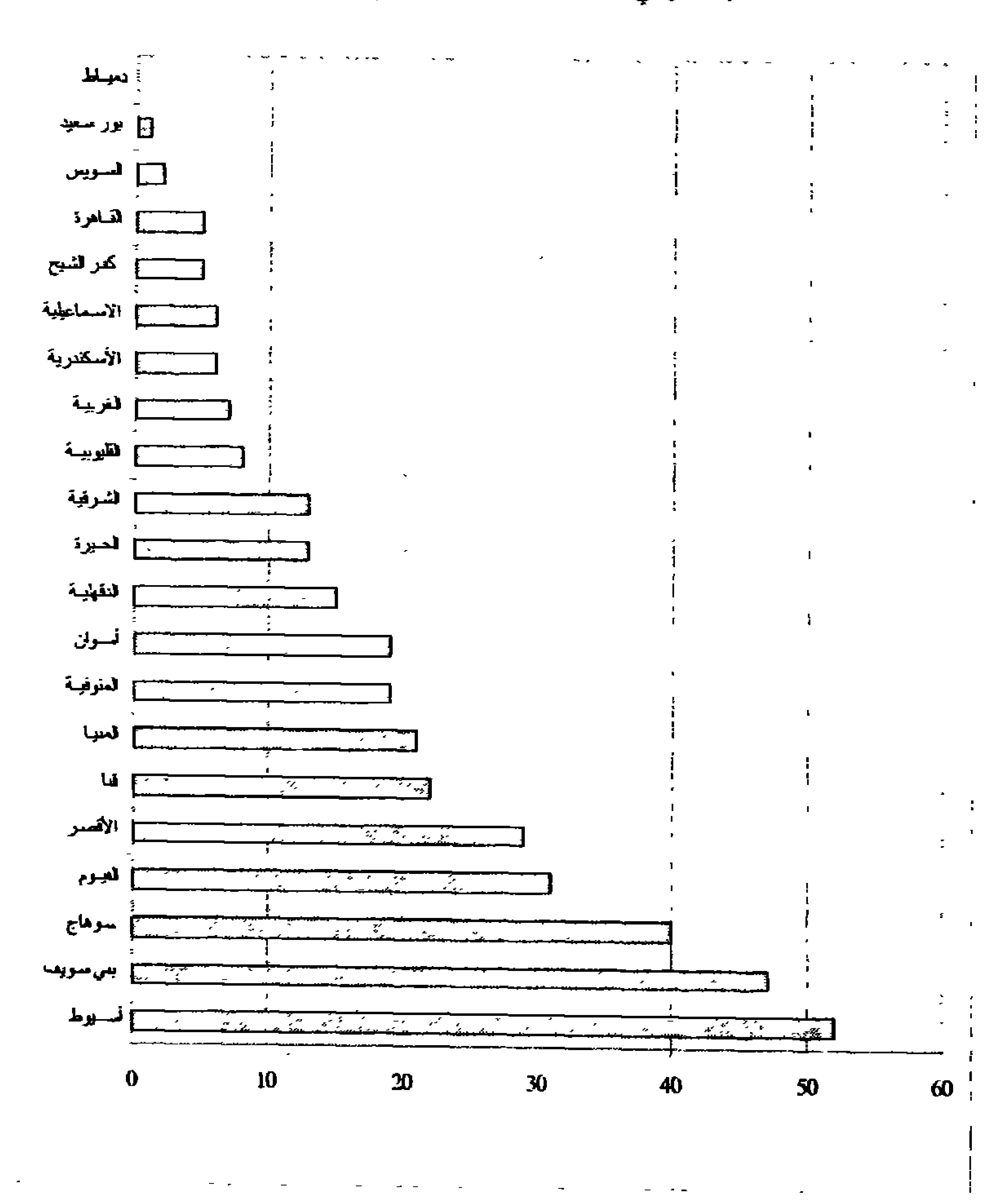


وكما يبين الشكل، فقد ارتفع معامل التغير من ٠،١٣ عام ١٩٩٢ إلى ٠،١٧ عام ١٩٩٦، مما يشير إلى زيادة التفاوتات الإقليمية. ولكنه عاد وانخفض فى ٢٠٠٠ وفى ٢٠٠١، الأمر الذى يوضح انخفاض تلك التفاوتات. ولكن للأسف لن يكون بوسعنا الاحتفاء بهذه النتيجة. لأن هناك العديد من الباحثين أكدوا على زيادة الفقر فى الصعيد.[١٥] وهو الأمر الذى كان من الصعب أن تصدقه أو أن تعترف به الحكومة. كيف يمكن تخيل

زيادة الفقر فى إقليم حصل على كل تركيز الدولة خلال التسعينات ؟ وعلى أية حال فإن مؤشرات التنمية البشرية تشير إلى انحسار الفجوة بين الشمال والجنوب. ولكن التقرير عن الفقر(١٦) الذى أصدره البنك الدولى بالتعاون مع معهد التخطيط القومى عام ٢٠٠٢ قد حسم الموضوع حين أكد أن نسبة الفقراء تظل مرتفعة فى الصعيد. انظر إلى شكل ٧: المحافظات التى تحتل المراكز المتقدمة من حيث نسبة الفقراء بها هى محافظات الصعيد.

شكل ٨

نسبة الفقر في محافظات مصر سنة ٢٠٠٠ (%)



Source: THE WORLD BANK AND MINISTRY OF PLANNING. Poverty reduction, Digenesis and strategy, 2002.P16.

ولكن مشكلة الصعيد لا تكمن فقط فى نسبة فقراء به تفوق النسبة التى فى شمال البلاد. فالمخصصات الاستثمارية للصعيد والتى زادت فى التسعينات ليس بوسعها أن تحقق المساواة بين شمال وجنوب مصر. المسألة بالطبع تحتاج لوقت حتى تؤتى تلك الاستثمارات ثمارها. المشكلة تكمن فى شيء آخر وهى تزايد نسبة الفقر فى الصعيد فى الوقت الذى انخفضت فيه فى شمال مصر. انظر إلى جدول ٦ لبيان ذلك:

جدول ٦

نسبة الفقر فى أقاليم مصر

الإقليم	1995	2000
المحافظات الحضرية	13,1%	5,1%
شمال مصر (الريف)	21,5%	11,5%
شمال مصر (الحضر)	8,3%	6,2%
الصعيد (الريف)	29,3%	34,2%
الصعيد (الحضر)	10,8%	19,3%
مصر	19,4%	16,7%

Source: THE WORLD BANK, MINISTRY OF PLANNING. Poverty reduction in Egypt, Diagnosis and strategy, 2002.

كما يوضح الجدول السابق، فإن الفقر يتركز أكثر فأكثر فى محافظات الجنوب. فبينما كان الصعيد يحتوى على ٤٧،٨% من فقراء مصر فى عام ١٩٩٥ أصبح يحتوى على ٦٧ % منهم فى عام ٢٠٠٠. هذا فى الوقت الذى لم يتجاوز فيه عدد السكان فى الصعيد ٢٨،٩% من إجمالى سكان مصر. ونحن هنا أمام مفارقة، بل أمام مشكلة: جنوب مصر يقترب من شمال مصر على مستوى التنمية البشرية فى الوقت الذى تسير فيه مؤشرات الفقر عكس هذا الاتجاه. إذا كان الصعيد يتطور فى مجال التنمية البشرية بمعدل أسرع من تطور شمال مصر لماذا إذن يزداد به الفقراء فى الوقت الذى يتناقص عددهم فى شمال مصر؟

يمكن حل هذه المفارقة بواسطة فرضية آلان جيلبر التى تقول إن السياسات المصممة لتقليص الفوارق الاقتصادية والاجتماعية بين الأقاليم، تؤدى غالباً إلى زيادة الفوارق داخل كل إقليم(١٧). بتطبيق ذلك على الحالة المصرية تكون فرضيتنا هى أن السياسات التى طبقتها الدولة فى التسعينات لمعالجة تأخر الصعيد، أدت إلى زيادة التفاوتات داخل الصعيد نفسه. بعبارة أخرى، إذا كان قد حدث تقارب بين الصعيد وبقية أجزاء الجمهورية فى التسعينات، فإن ذلك التقارب قد حدث للفئات الميسورة من الصعايدة التى اقتربت من مستوى المعيشة فى المحافظات الأخرى. أما فقراء الصعيد، فقد ازدادوا بؤساً. وفى هذه الحالة سيكون الإنفاق الاستثمارى الذى زاد فى الصعيد خلال التسعينات قد ذهب أساساً للفئات الميسورة من الصعايدة.

اختبار هذه الفرضية يتطلب دراسة تطور نمط توزيع الإنفاق الاستثمارى فى الصعيد خلال التسعينات لتبين إذا ما كان تحيزه ضد الفقراء قد زاد. ولكن ذلك يحتاج إلى بيانات مفصلة عن أوجه الإنفاق الاستثمارى داخل كل محافظة. الحصول على هذه البيانات صعب ولكنه غير مستحيل. المشكلة تكمن فى أن تتبع الاستثمار العام على مستوى كل محافظة ومركز ومدينة وقرية بإقليم الصعيد لا يمكن تنفيذه بجهد فردي. ذلك يتطلب مجموعة بحثية تعمل لمدة طويلة قد تكون أكثر من سنة من أجل جمع وتصنيف وتحليل تلك البيانات.

على أن تحليل بيانات تقرير التنمية البشرية يستطيع أن يعطى مؤشرات أولية عن الظاهرة. بحساب معامل التغير بين المحافظات داخل كل إقليم فى عام ٢٠٠١ يتضح أنه يبلغ ٠،٠٣٧ فى مصر العليا، و٠،٠٢١ فى مصر السفلى و ٠،٠١٣ فى المحافظات الحضرية. بعبارة أخرى، الصعيد ليس فقط متأخراً عن بقية أجزاء الجمهورية فى مجال التنمية البشرية ولكن أيضاً فى مجال التوزيع العادل للتنمية البشرية بين محافظات الصعيد نفسها.

بالإضافة إلى ذلك، أتاح تقرير التنمية البشرية لعام ٢٠٠٣ ولأول مرة بيانات عن التنمية البشرية على مستوى المراكز. أى أنه باستطاعتنا اليوم، على سبيل المثال، ليس فقط أن نقيس تأخر سوهاج عن القاهرة، ولكن أيضًا تأخر حى امبابة عن حى مصر الجديدة بالقاهرة. وبتحليل بيانات التنمية

البشرية داخل القاهرة وأسيوط وسوهاج يتضح أن معامل التغير يبلغ في القاهرة ٠،٠٠٥ و ٠،٠٠٦٢ في أسيوط و٠،٠٠٩ في سوهاج. من الجدير بالذكر أن القاهرة تحتل المركز الثالث على مستوى التنمية البشرية، وأن أسيوط تحتل المركز ١٨ وسوهاج المركز ٢١ والأخير في الجمهورية. أي أنه كلما كانت المحافظة متأخرة في مجال التنمية البشرية كلما كانت التفاوتات الاقتصادية والاجتماعية داخلها أعلى. بعبارة أخرى، الفجوة بين أغنياء وفقراء الصعيد أعلى من الفجوة بين أغنياء وفقراء المحافظات الحضرية. والحقيقة أن بيانات تقرير البنك الدولي ومعهد التخطيط عن الفقر الصادر في ٢٠٠٢ يدفع إلى نفس النتيجة.[١٨] فمقياس تايل Theil يوضح أن التفاوتات الاجتماعية في مصر داخل كل إقليم لا تقل فداحة عن تلك التفاوتات بين أقاليم مصر المختلفة.

هذه المؤشرات سابقة الذكر ترجح أن الاستثمارات العامة التي ذهبت إلى الصعيد قد تركزت في يد نخبة قليلة من السكان. ربما يفسر ذلك المفارقة التي أشرنا لها وهي تسارع نمو الفقر في الصعيد في ذات الوقت الذي كان نصيبه من الاستثمارات العامة يتزايد. ولكن في نفس الوقت يصعب تصديق أن استثمارات عامة متزايدة في منطقة لا تلقى ببعض رذاذ المال على الفقراء فيحدث ما يسميه الاقتصاديون بأثر التساقط: trickle down effect.

وهنا لم يبق إلا احتمال آخر لم نعط له أهمية منذ البداية وهو أن الصعيد لم يحصل بالفعل على الاستثمارات التي تم تخصصيها له بمقتضى الخطط الخمسية التي أشرنا لها من قبل.

التحيز ضد الصعيد متأصل في مؤسسات الدولة

استهدف النظام تنمية الصعيد في سنوات التسعينات من أجل سحب البساط من تحت أقدام الإسلاميين. لم يكن هذا نتيجة توصل إليها المحللون، ولكنها كانت المنطوق المباشر لكلام بعض المسئولين. وكما أعلن مفيد شهاب رئيس لجنة الأمن القومي بمجلس الشعب، فإن البعد الأمني يكون حاضراً في كل المشروعات القومية للتنمية، وإن كان بدرجات متباينة. وهذا البعد موجود، بدرجات مختلفة، في مشروعات تنمية الصعيد وسيناء

وحلايب. وكما أن تخطيط التنمية الاقتصادية يهدف إلى رفع مستوى المعيشة، فإنه يهدف أيضاً إلى تقليص عوامل عدم الاستقرار فى المناطق التى كانت مهملة فى السابق. كان هذا ما قاله بشكل مباشر مفيد شهاب.

المراد هنا هو التذكير بأن النظام السياسى المصرى كان قد قرر تنمية الصعيد لأسباب أمنية. ولكن تنمية الصعيد كان من المحتم أن تتم بواسطة مؤسسات دولة محملة بتاريخ وبتراث وبتقاليد فى الأداء. والواقع أن هذه التقاليد مدموغة بإرث ثقيل من المركزية، تلك المركزية التى تأسست مع نشأة الدولة المصرية الحديثة على يد محمد علـى وتكرست بـانقلاب الضباط الأحرار عام ١٩٥٢ الذى أرسى دعائم دولة مستبدة. لقد كانت المركزية ضرورية للاستبداد، كما كان الاستبداد ملازماً للمركزية. لذلك فمن التبسيط توقع أنه لمجرد أن المجموعة الحاكمة قد قررت التوقف عن التحيز ضد الصعيد، فإن سياسات الدولة ستترجم ذلك التوجه. هناك تقاليد مؤسسية لا تتغير بالأوامر ولكن بإصلاح مؤسسي. وهذا ما لم يفعله نظام مبارك.

التنمية لمن.. للصعيد أم لجنوب مصر؟

لقد تلقت وزارة التخطيط إذن التوجيهات بأن تشرع فى توجيه موارد أكثر للصعيد. وهو ما فعلته. ولكن بطريقتها... فالتصنيفات الإقليمية التى تتعامل بها وزارة التخطيط لا تحتوى على فئة تسمى الصعيد، ولكنها تعرف فئة أخرى تسمى وجه قبلي. والصعيد يحتوى على المحافظات الواقعة جنوب القاهرة وهى الآتية: الفيوم، بنى سويف، المنيا، أسيوط، قنا، سوهاج، أسوان. أما وجه قبلى فهو بالإضافة إلى هذه المحافظات يحتوى على محافظتى البحر الأحمر والوادى الجديد، تلك التى تضم مساحات شاسعة من الصحراء ولا يسكن بها إلا ٢٩٠ ألف نسمة. لقد كان النظام يعلن توجهه لزيادة استثمارات الصعيد ولكن الذى حدث هو زيادة استثمارات وجه قبلي. لقد استأثرت محافظتا الوادى الجديد والبحر الأحمر بجانب كبير من الموارد التى تدفقت على الجنوب. أضف إلى ذلك محافظة أسوان والتى لها تاريخ طويل نسبياً فى مجال الحصول على موارد عامة تناطح ما تحصل عليه محافظات الشمال وذلك لوجود السد العالى بها. انظر جدول ٧ الذى يوضح

تطور نصيب هذه المحافظات الثلاث من الاستثمارات العامة الموجهة لوجه قبلى فى التسعينات.

جدول ٧

توزيع الاستثمارات العامة داخل الصعيد

الإقليم	١٩٩٠/٩١	١٩٩١/٩٢-٩٦/٩٧	١٩٩٧/٩٨-٢٠٠١/٢
الصعيد بدون أسوان	٧٠،٩%	٦٣%	٤٩%
أسوان، البحر الأحمر، الوادى الجديد	٢٩،١%	٣٧%	٥١%
مجموع الجنوب	١٠٠%	١٠٠%	١٠٠%

المصدر: وزارة التخطيط، الخطة السنوية والخطة الخمسية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، سنوات مختلفة.

نلاحظ إذن أنه فى الوقت الذى قرر فيه النظام السياسى توجيه موارد أكثر للجنوب كان توزيع الاستثمارات العامة فى هذا الجنوب يميل إلى إنقاص نصيب المحافظات الملتهبة بالعنف والمضروبة بمعدلات فقر وبطالة تعتبر الأعلى فى الجمهورية. وهى مفارقة شديدة الغرابة تحتاج إلى تفسير.

كان أحد أهم أبعاد المشكلة السكانية التى ركزت عليها الدولة منذ الستينات هى مشكلة الهجرة من الريف إلى المدينة. وفى هذا الإطار تكلم البعض عن ترييف المدينة، أى انتقال سكان الريف بعاداتهم وبتقاليدهم إلى المدن؛ مما خلق العديد من المشاكل مثل انفلات الشارع فى مصر وظهور أحياء عشوائية تنتشر فى كل مدن البلاد. وكان أحد الحلول التى فكرت فيها ونفذتها وزارة التخطيط هو إنشاء مدن جديدة فى الصحراء تستطيع شفط الهجرة القادمة من الريف بدلاً من أن تتراكم فى المدن القديمة. كان "الخروج من الوادى الضيق" أحد أهم عناوين السياسة السكانية. ولكن ذلك

الخروج أدى إلى تأسيس وتنمية مدن جديدة ملتصقة بالقاهرة والإسكندرية، مثل العاشر من رمضان والعامرية الجديدة، أصبحت الآن مجرد امتدادات لهما.

يبدو أنه عندما تبنى النظام المصرى سياسية تنمية الصعيد، فإن هذه السياسة قد امتزجت بالسياسة القائمة بالفعل والتى تنفذها وزارة التخطيط وهى "الخروج من الوادى الضيق". وهو غالباً ما يفسر لماذا توجهت معظم الاستثمارات إلى محافظاتى البحر الأحمر والوادى الجديد. والفكرة التى تبنتها وزارة التخطيط هنا هى أن تنمية هاتين المحافظتين سيكون باستطاعته أن يسحب تيار الهجرة من الصعيد والذى يتوجه غالباً إلى الشمال. هكذا تتوجه الهجرة من الجنوب إلى الجنوب. وليس هناك دليل حتى الآن أن ذلك حدث أو يحدث. بعبارة أخرى، إن استمرار سياسة الخروج من الوادى الضيق قد أجهض إلى حد كبير سياسية تنمية الصعيد.

الخطط السنوية لم تعط للصعيد ما خصصته الخطط الخمسية

تقوم السياسة الاقتصادية للدولة التى أسسها عبد الناصر على تحديد بعض الأهداف الاقتصادية والاجتماعية كل خمس سنوات، وصياغتها فى خطة خمسية. ثم تقوم الدولة كل سنة بترجمة تلك الأهداف إلى سياسات فى الخطة السنوية. ولكن ماذا لو لم تلتزم الدولة طوال السنوات الخمس بما أعلنت عنه من أهداف فى بداية الخطة الخمسية؟ فى هذه الحالة لن تتحقق أهداف الخطة الخمسية. هذا ما حدث بالنسبة لهدف تنمية جنوب مصر. لقد أعلنت الخطة الخمسة ٩٧/١٩٩٢ إعطاء مصر العليا ١٦ % من إجمالى الاستثمارات العامة. انظر إلى مجموع ما حصل عليه هذا الإقليم فى السنوات الخمس: ١٢،٥% فقط. جدول ٨ يبين ذلك.

جدول ٨

الفجوة بين الاستثمارات العامة فى الخطة الخمسية ٩٧/١٩٩٢ ومجموع الخطط السنوية

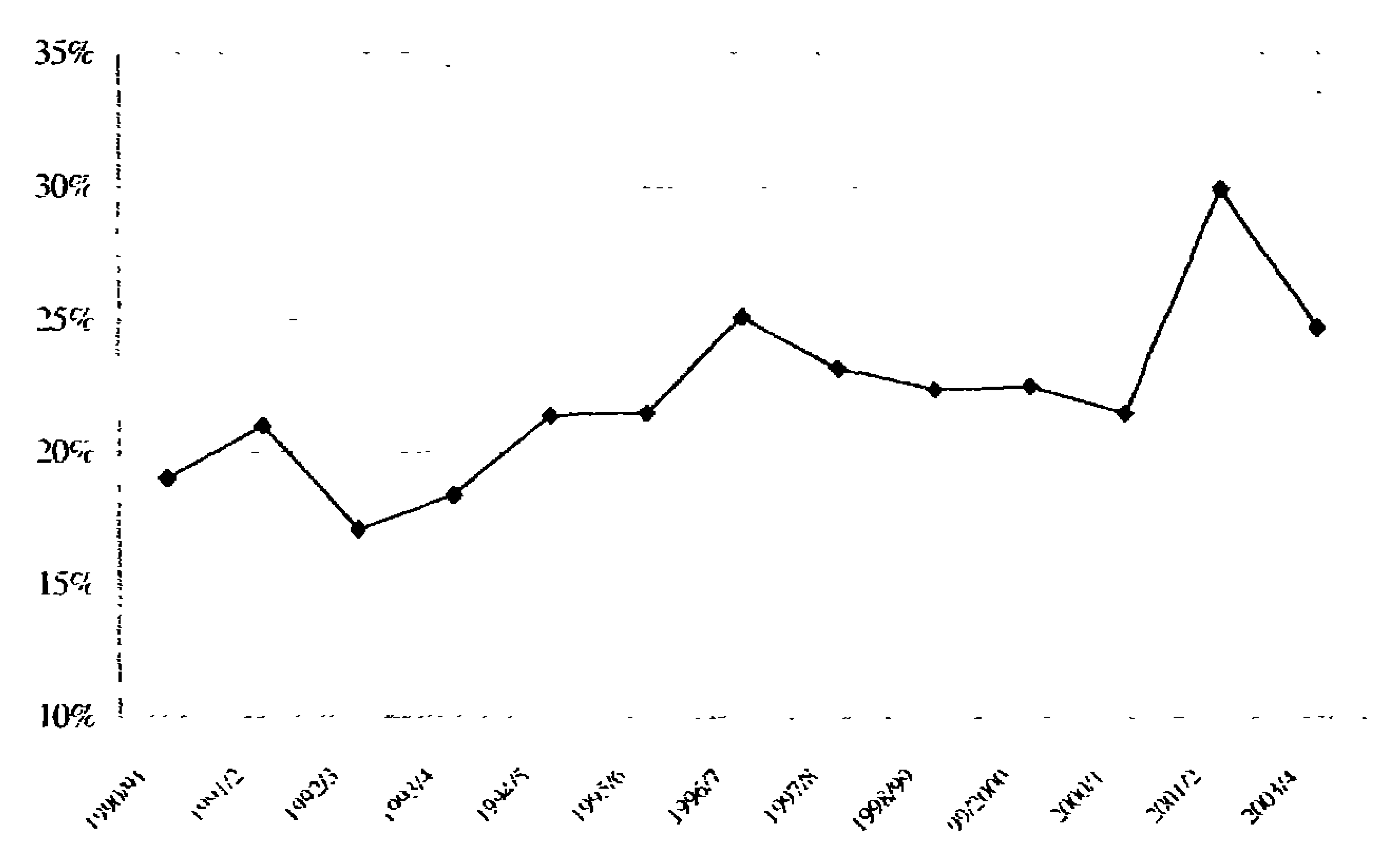
المحافظة	توزيع الاستثمارات وفقاً للخطة الخمسية %	توزيع الاستثمارات في مجموع الخطط السنوية %
القاهرة	23,8	23,6%
الإسكندرية	8,1	8.5%
بورسعيد	1,5	1,5%
السويس	2,8	3,1%
إجمالى المحافظات الحضرية	**36,2**	**36,7**
دمياط	1,4	1,5
الدقهلية	3,7	3,1
الشرقية	3,4	3,3
القليوبية	4	4,6
كفر الشيخ	1,8	1,7
الغربية	1,5	1.5
المنوفية	1,4	1,5
البحيرة	4,7	4,1
الاسماعيلية	2,1	1,9
إجمالى مصر السفلى	**24**	**23,2**
الجيزة	**8,1**	**8,5**
بنى سويف	5,8	3,8
الفيوم	1,4	1.3
المنيا	1,7	1.7
أسيوط	3,8	2.7
سوهاج	0,9	1,1
قنا	1,7	1,9
أسوان	2	3,3
إجمالى مصر العليا	**16%**	**12,5%**
البحر الاحمر	2	2,3
الوادى الجديد	1,7	3,1
مرسى مطروح	2,9	2,1
سيناء (الشمالية والجنوبية)	5,4	5,7
محافظات الحدود	**12**	**13,2**
مصر	**100%**	**100%**

المصدر: وزارة التخطيط، الخطة الخمسية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، ٩٧/١٩٩٢ والخطط السنوية من ٩٣/١٩٩٢ حتى ٩٧/١٩٩٦

بعبارة أخرى، ما يأخذه إقليم أو قطاع من الدولة فى الخطة الخمسية يمكن أن يخسره فى الخطة السنوية. وإذا طرحنا الخطط الخمسية جانباً وركزنا على تطور نصيب الجنوب من الخطط السنوية سيكون لدينا الصورة الآتية والتى نراها فى شكل ١٠. زيادة نصيب الجنوب من الاستثمارات فى التسعينات كان أقل مما رأيناه فى شكل ٦ الذى يبين تطور نصيب الصعيد وفقاً للخطط الخمسية.

شكل ٩

نصيب الجنوب من الاستثمارات العامة الكلية (%)

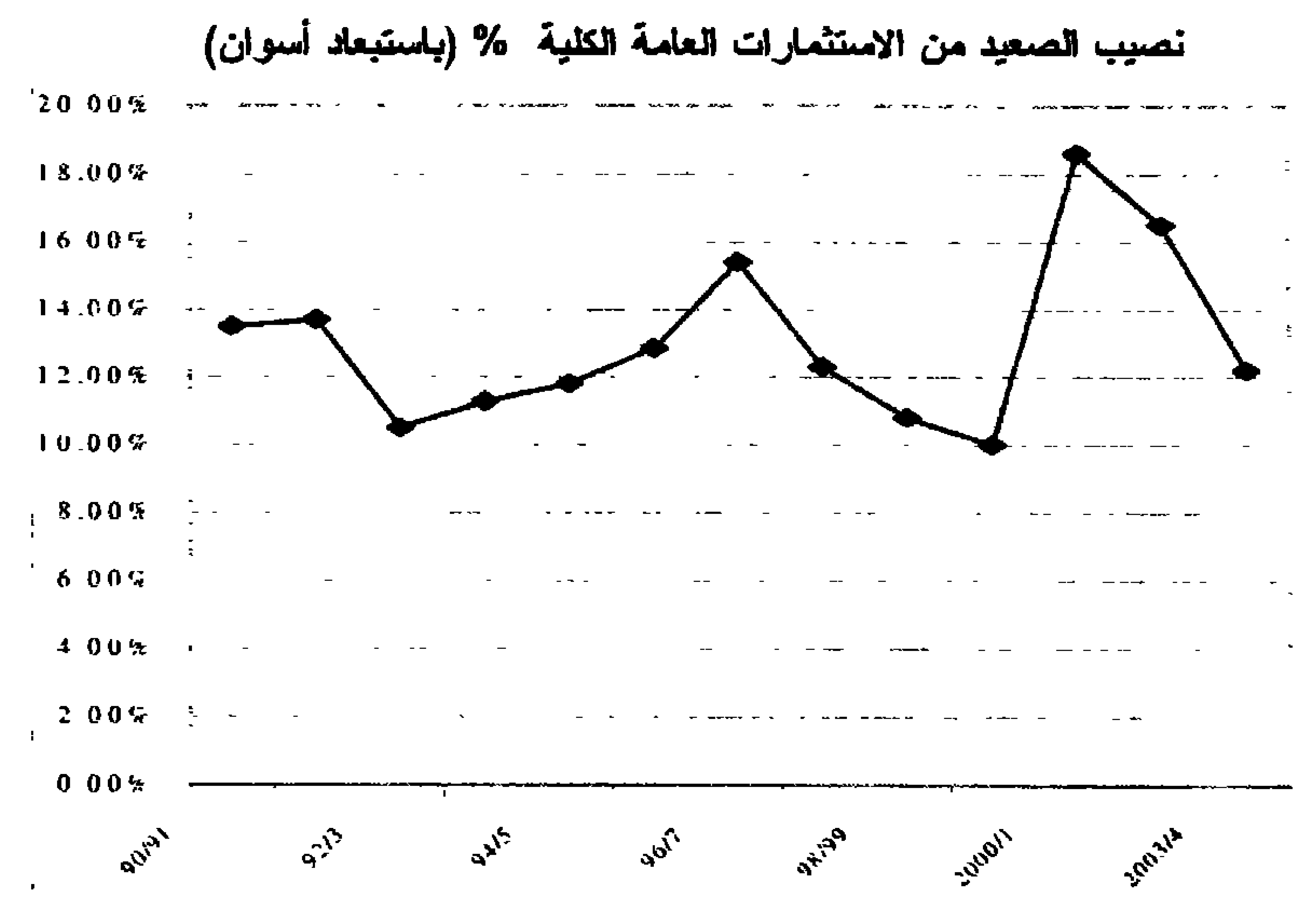


المصدر: وزارة التخطيط، الخطة الاقتصادية والاجتماعية السنوية، سنوات مختلفة.

وهذا الشكل يوضح شيئاً غريباً جداً وهو تناقص الاستثمارات المخصصة لوجه قبلى فى العام الأول من الخطة الخمسية التى أكدت على معالجة تأخر ذلك الإقليم. يميل خبراء وزارة التخطيط إلى الاعتقاد بأن زيادة نصيب جهة أو إقليم ما من الاستثمارات العامة لا يمكن أن يتم بين يوم وليلة، لأن توجيه الموارد لمشروعات معينة يتطلب وقتاً لدراستها [١٩]. ولكن ذلك لا يكفى لتفسير أن يعلن النظام السياسى عن زيادة نصيب الجنوب من الاستثمارات فى عام ١٩٩٢، ثم يقل هذا النصيب فى عام ١٩٩٢/٩٣، ويظل منخفضاً طوال سنوات الخطة إلا فى السنة الأخيرة.

والدهشة والغرابة تزيد إذا تركنا فئة وجه قبلى التى تتحدث عنها وزارة التخطيط ونظرنا إلى فئة الصعيد، تلك المنطقة الملتهبة التى كـان النظـام معنياً بزيادة نصيبها من الاستثمارات. باستثناء عام ١٩٩٦/٩٧ كان نصيب الصعيد أقل مما كان عليه قبل إعلان الخطة الخمسية، التى قـررت زيـادة نصيب الجنوب من الاستثمارات. يمكننا الآن أن نفهم لماذا توصـل تقريـر البنك الدولى ووزارة التخطيط – عن الفقر فى مصر – إلى أن نسبة الفقراء فى الصعيد قد ازادت فى النصف الثانى من التسعينات. فالإجابـة بسـيطة: لأنه باستثناء سنة ١٩٩٦/٩٧ فإن نصيب الصعيد قد قل من الاسـتثمارات العامة عما كان عليه قبل اندلاع المواجهات مع الحركة الإسلامية. انظر إلى شكل ١١.

شكل ١٠



المصدر: وزارة التخطيط، الخطة الاقتصادية والاجتماعية السنوية، سنوات مختلفة.

الاستثمارات المخططة لا تساوى الاستثمارات المنفذة

الاستثمارات العامة التى تحدثنا عنها أعلاه هى اسـتثمارات مخططـة وليست منفذة. فالخطة السنوية تعلن عن تخصيص اسـتثمارات، ولكنهـا لا تضمن أبداً أن تلك الاستثمارات ستصل بالفعل إلى الجهات التـى حـددتها. وتفسير ذلك بسيط. فخلال تطبيق الخطة تقوم جهات بتجاوز مخصصـاتها

فتحصل فى النهاية على نسبة أكبر مما تم تخصيصه لها فى الخطة. فلنأخذ مثالاً على ذلك. انظر إلى جدول ٩ الذى يبين التوزيع الإقليمى للاستثمارات المخططة والمنفذة للمحليات فى مختلف الأقاليم. سنرى أن إقليم القاهرة قد حصل على أكثر مما تم تخصيصه له، وأن وجه قبلى حصل على أقل من نصيبه.

جدول ٩

الفجوة بين الاستثمارات المخططة والمنفذة للمحليات سنة ٩٧/١٩٩٦

الإقليم	نصيب الإقليم من الاستثمارات المخططة %	نصيب الإقليم من الاستثمارات المنفذة %
القاهرة الكبرى	24,3%	34,1%
إقليم الإسكندرية	11,4%	9,3%
وجه بحري	10,8%	9,2%
إقليم قناة السويس	12,9%	9,4%
وجه قبلي	40,4%	37,8%
المجموع	100%	100%

المصدر: وزارة التخطيط، الخطة الاقتصادية والاجتماعية السنوية، ٩٧/١٩٩٦ وتقرير متابعة الخطة الاقتصادية والاجتماعية، ٩٧/١٩٩٦.

هذا الجدول يبين استثمارات المحليات فقط، وهى كما قلنا لا تزيد فى التسعينات عن ١٠ % من إجمالى الاستثمارات العامة. فى حالة المحليات يمكن لنا أن نعرف بدقة التوزيع الإقليمى للاستثمارات المنفذة، لأن الحساب الختامى للموازنة العامة للدولة يراجع أوجه الإنفاق الفعلي. أما فى حالة استثمارات المؤسسات المركزية، فإن توزيعها الإقليمى لا يتم إلا قبل تطبيق الخطة. لا توجد هنا مراجعة للبعد الإقليمي. بعبارة أخرى، فى حالة

استثمارات المؤسسات المركزية لا يمكننا معرفة التوزيع الإقليمي للاستثمارات المنفذة. هناك استثناء لذلك. في خطة واحدة قامت وزارة التخطيط ببيان التوزيع الإقليمي لإجمالي الاستثمارات العامة المنفذة. انظر للجدول الآتي.

جدول ١٠ الفرق بين الاستثمارات المخططة والمنفذة في ٩٨/١٩٩٧

المحافظة	الاستثمارات وفقاً للخطة	الاستثمارات الحقيقية
القاهرة	22,4	5,6
الإسكندرية	6.9	5,5
بورسعيد	2,3	2,3
السويس	2,3	3,1
إجمالي المحافظات الحضرية	**33,9**	**36,5**
دمياط	2,3	1,5
الدقهلية	3,8	3,1
الشرقية	3.8	2,7
القليوبية	3,1	3,1
كفر الشيخ	2,3	1,9
الغربية	2,3	1,5
المنوفية	2,3	1,5
البحيرة	3,1	3,8
الإسماعيلية	3,8	3,5
إجمالي مصر السفلى	**26,8**	**22,6**
الجيزة	**5,4**	**5,4**
بني سويف	2,3	3,5
الفيوم	2,3	1,9
المنيا	2,3	1,9
أسيوط	1,5	1,9
سوهاج	2,3	1,5
قنا	3	1,8
أسوان	6.9	3,8
إجمالي مصر العليا بدون أسوان	**13,7**	**12,5**
البحر الأحمر	2,3	1,5
الوادي الجديد	3,1	3,1
مرسى مطروح	2,3	1,9
سيناء الجنوبية والشمالية	4,6	7,3
الحدود	**12,3%**	**13,8%**
مصر	**100%**	**100%**

المصدر: وزارة التخطيط، الخطة الاقتصادية والاجتماعية السنوية، ٩٨/١٩٩٧ ووزارة التخطيط، البعد الإقليمي للخطة، ٩٨/١٩٩٧.

هنا أيضاً نلاحظ أن القاهرة قد تجاوزت مخصصاتها وحصلت فى النهاية على نسبة أكبر من تلك المقررة لها فى بداية الخطة. أما الصعيد (باستثناء أسوان) فقد كان من المفترض أن يحصل على ١٣،٧ % ولكنه حصل على ١٢،٥ %. ومن الطبيعى أن تكون المحافظات القوية، كالقاهرة، هى التى تتجاوز مخصصاتها.

والحقيقة أن الفوارق بين الاستثمارات المخططة والمنفذة ينطبق على توزيع الموارد بين مختلف مؤسسات الدولة، ولا ينحصر فقط فى التوزيع الإقليمي. فكما قلنا فى المقدمة هناك فوارق مهمة بين الموازنة والحساب الختامي. ولكن فى التوزيع الإقليمى الوضع أسوأ. فى كل سنة تعرض الحكومة على مجلس الشعب الخطة والموازنة التى تحدد مخصصات كل هيئات وأجهزة الدولة. وذلك ما ينص عليه الدستور المصرى فى المادة ٨٦. وعندما يقر مجلس الشعب الموازنة يصدر بها قانون يُنشر فى الجريدة الرسمية. ولكن التوزيع الإقليمى للاستثمارات لا يدخل فى قانون الموازنة. فعلى سبيل المثال، قانون الموازنة يحدد نصيب وزارة الصحة من الموارد العامة. ولكنه لا يحدد كيف ستوزع وزارة الصحة استثماراتها على مختلف فروعها فى المحافظات. وهذا ما يفتح الطريق للتلاعب بأنصبة بعض الجهات والأقاليم التى قررت الخطة لها مخصصات معينة.

الخاتمة:

ليس برغبات النظام السياسى وحدها تتغير السياسات ولكن بتشييد مؤسسات تستطيع تنفيذ وتفعيل تلك السياسات. هذه هى النتيجة الأساسية التى نخرج بها من هذا الفصل. لقد تعرض النظام السياسى المصرى لهجمة عنيفة من الجماعات الإسلامية المسلحة فى بداية التسعينات. وقد توصل هذا النظام إلى نظرية تفسر الصعود السريع للجماعات المسلحة فى الصعيد: الفقر ينتج "الإرهاب". والنظرية التى تفسر تحمل فى طياتها عناصر الحل: تنمية الصعيد لقطع الطريق على الإرهابيين وحرمانهم من الأرضية التى ينشطون عليها. وأعلن النظام بالفعل عن نيته فى توجيه موارد أكثر لتنمية الصعيد وأصدر توجيهاته لمؤسسات الدولة بالشروع فى ذلك. ولكن النتيجة كانت الفشل. لقد نجح النظام بالفعل فى إخماد الثورة المسلحة فى الجنوب، ولكن ذلك له علاقة بالسياسات الأمنية أكثر من السياسات الاقتصادية

والاجتماعية. والمشكلة تكمن فى أن مؤسسات الدولة مصممة بشكل مركزى وتعمل وفق المنطق المركزي. وطالما أن المؤسسات لم يتم تعديلها لكى تتواءم مع الأهداف الجديدة فسيكون مصير تلك الأهداف هو عدم التحقق.

والحقيقة أنه لا غرابة فى ذلك. فالشروط اللازمة لتنمية الصعيد لم تتحقق. والمشكلة لا تتعلق فقط بنظام سياسى فشل فى إجراء التغييرات المؤسسية اللازمة لإنجاح السياسات. ولكن المشكلة تكمن أيضاً فى الظروف السياسية التى أثارت قضية الصعيد، وهى مواجهات بين نظام سياسى استبدادى وبين جماعات راديكالية، لم يكن فى استطاعتها تحقيق شيء كبير لهذا الإقليم. لأن التمييز الذى يعانى منه هذا الإقليم متأصل فى مؤسسات الدولة، ولا يمكن القضاء عليه إلا بإصلاح هذه الدولة. ولأن تلك الجماعات لم تكن معنية بإصلاح الدولة، بل بهدمها، لذلك كان من الصعب أن يحقق الصعيد مكسباً مهمًّا من وراء الجماعات المسلحة. قد يكون لبعض سكان الصعيد كل الحق عندما يشيرون بشكل مضمر إلى أن الصدام المسلح بين الدولة والجماعات الأصولية هو الذى نبه لتأخر الصعيد. ولكن بالرغم من تنبه النظام لهذه الحقيقة إلا أن النتيجة كانت شديدة التواضع. لقد خسر الصعيد كثيراً من الصدام بين الدولة والجماعات، خسر فى الأرواح وفى الممتلكات وفى الرزق وفى الأمن. ولم يكسب فيما بعد إلا أقل القليل. والمُلام الأساسى هنا هو النظام السياسي، الذى لم يكتف فقط بإهمال الصعيد طوال عقود، ولكنه أيضًا سد كل منافذ الاحتجاج والتغيير السلمى الأمر الذى جعل الحل المسلح جذاباً لمن يريد تحقيق نتائج سريعة فى التغيير.

الهوامش والمراجع

(١) لمزيد من التفاصيل انظر:

GIBERT Alain, GUGLER Gilbert (ed.). *Urbanization in the Third World*. Oxford: Oxford University Press, 1992. p.222.

(٢) KUNDU Amitabh. Economic development, globalisation and urbanisation in India. بحث مقدم إلى مؤتمر عن مصر والهند نظمه مركز السيداج بالتعاون مع مركز دراسات الدول النامية. القاهرة، ٢٠٠٣.

(٣) لمزيد من التفاصيل انظر:

Alain. De al-Jihâd à al-Rayyân, phénoménologie de l'islamisme égyptien. *Maghreb-Mashreck*, janvier-février 1990, n° 127; Haenni, op. cit.; ABD AL-FATTAH, Nabil. *Veiled violence. Islamic fundamentalism in Egyptian politics in the 1990s*. Beyrouth: Dar Sechat for studies, publishing and distribution, 1994. HAENNI, Patrick. Banlieues indociles? Sur la politisation des quartiers péri-urbains du Caire. Thèse de doctorat, Institut d'Études politiques de Paris, 2001.

(٤) من المعروف أن الارتباط الإحصائى لا يشير بالضرورة إلى علاقة سببية. ولكن فى حالتنا تلك توافق الفكر الاقتصادي، الكينزى منه على الأقل، أن الاستثمارات العامة تؤدى إلى زيادة معدل النمو الاقتصادى عن طريق المضاعف multiplier.

(٥) علا سليمان الحكيم، التوزيع الاقليمى للإنفاق الاجتماعي. سلسلة أوراق بحثية، تقرير التنمية البشرية، معهد التخطيط القومي. ١٩٩٧/٩٨.

(٦) الأهرام ١٩٨١/١١/٦.

(٧) وزارة المالية، الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة، ١٩٨٩/٩٠.

(٨) مركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية، تقرير الحالة الدينية، سنوات مختلفة.

(9) FANDY, Mamoun. Egypt's islamic groups: regional revenge? *Middle East Journal*, vol. Automne 1994, vol. 48, n°. 4 p. 607-25.

(10) TSCHIRGI, Dan. Marginalized violent internal conflict in the age of globalization: Mexico and Egypt. *Arab studies quarterly*. Été 1999, vol. 21, n° 3, p. 13-25.

(١١) الأهرام ١٩٩٣/١١/١٠.

(١٢) وزارة التخطيط، الخطة الخمسية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، ١٩٩٢/٩٧.

(١٣) المصدر السابق.

(١٤) معامل التغير = الانحراف المعياري/المتوسط.

(١٥) محيا زيتون، الانفاق العام الاجتماعي ومدى استفادة الفقراء، التطـورات والآثـار، كتاب الأهرام الاقتصادي، العدد رقم ١٣٠، نوفمبر ١٩٩٨.

(16) THE WORLD BANK, MINISTRY OF PLANNING. Poverty reduction in Egypt, Diagnosis and strategy, 2002.

(17) GIBERT Alain, GUGLER Gilbert (ed.). *Urbanization in the Third World*. Oxford: Oxford University Press, 1992. p.222.

(18) THE WORLD BANK, MINISTRY OF PLANNING, ibid.

(١٩) هذا ما أكده للباحث بعض المسئولين بوزارة التخطيط.

◆ الفصل الخامس ◆

من الدولة الريعية إلى دولة الجباية :
التحولات فى آليات تعبئة الإيرادات العامة
ونتائجها السياسية

عالجنا فى الفصول السابقة محاولات النظام السياسى التكيف مع الانخفاض فى إيرادات الدولة الريعية. ولكن هذه ليست القصة كلها. الشق الثانى من القصة يتمثل فى محاولات النظام تنمية إيراداته. لقد استدارت الدولة للمجتمع لكى تستقطع منه موارد أكثر فأكثر. وتكشف الوسائل التى اتبعتها الدولة لتنمية إيراداتها عن ميل واضح للجباية. الدولة الريعية تتحول إذن بالتدريج وبثبات إلى دولة الجباية. نقصد بدولة الجباية هنا تلك الدولة تعلو فيها اعتبارات تنمية إيراداتها على أى اعتبارات أخرى، تلك الدولة التى تقاتل من أجل زيادة ما تستقطعه من المجتمع، حتى ولو كان ذلك بطرق غير مشروعة (غير دستورية) وحتى لو أدى ذلك إلى الإضرار بالنشاطات الاقتصادية.

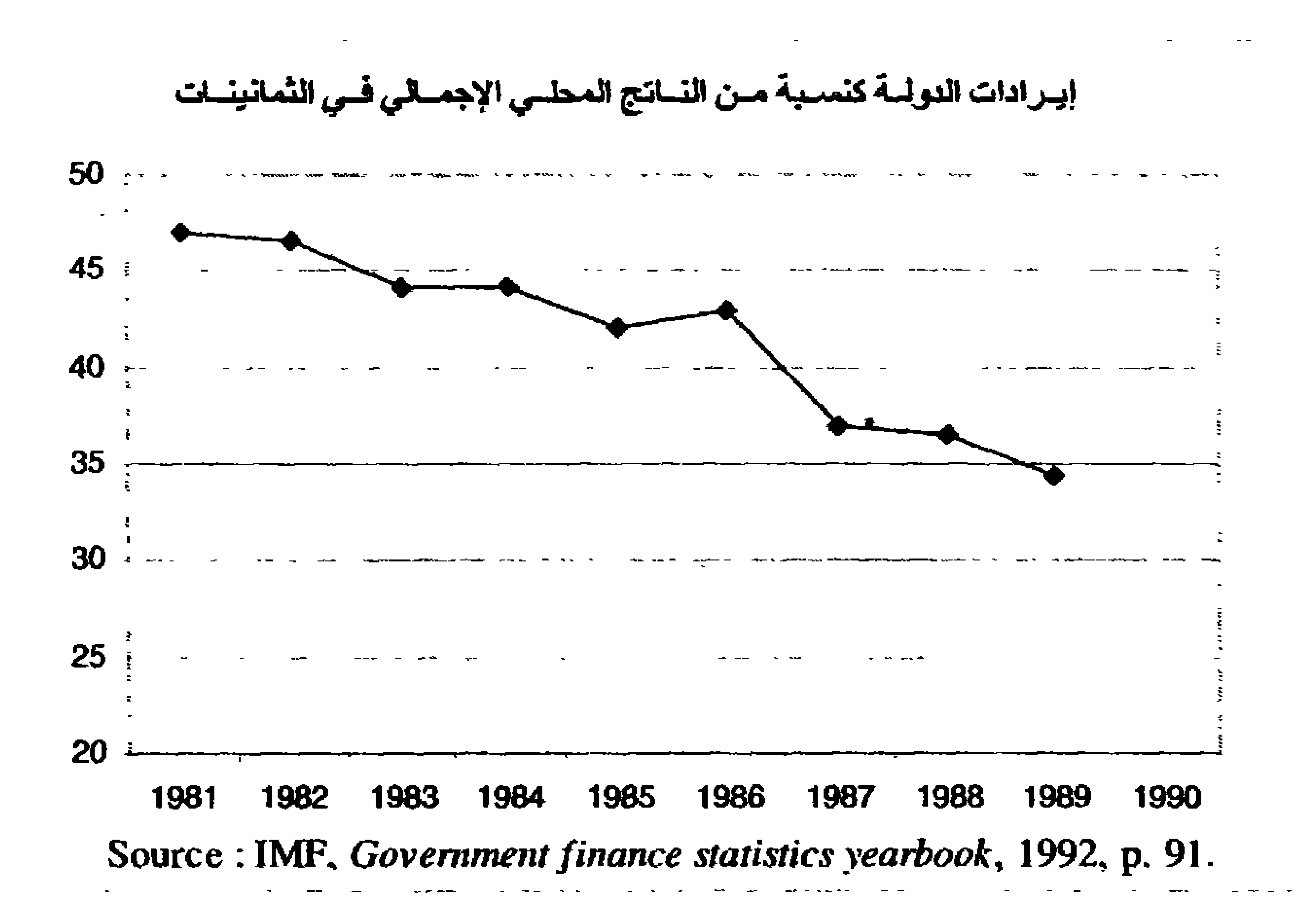
فى هذا الفصل سندرس الآليات التى لجأ إليها النظام المصرى لتنمية إيراداته وهى الآتية: ضريبة التضخم، الديون الخارجية والداخلية، الضريبة على المصريين العاملين فى الخارج، الضريبة العامة على المبيعات، اللجوء لتبرعات الرأسماليين ("الدور الاجتماعى لرجال الأعمال")، الضريبة المقنعة على الصادرات، تنظيم القطاع غير المنظم، وأخيراً محاولة إصلاح نظام الضرائب على الدخل. اللجوء إلى هذه الوسائل، وترتيبها الزمنى يكشف عن اعتبارين مهمين يحكمان اختيار النظام السياسى لوسائل تنمية الإيرادات، أولها تكلفتها السياسية وثانيها تكلفتها التنظيمية.

النظام السياسى المصرى كان يفضل استنفاذ أقل الطرق تكلفة من الناحية السياسية قبل اللجوء للوسائل المكلفة. نقصد بالتكلفة السياسية هنا المقاومة التى تلقاها محاولات الدولة لتنمية الإيرادات من جانب المجتمع بشكل عام أو على وجه الخصوص من جانب الفئة الاجتماعية التى لجأت الدولة إلى استقطاع جانب من دخلها. سنرى فى هذا الفصل أن قدرة النظام السياسى المصرى على إقناع المجتمع بتقبل الضرائب محدودة جداً. وهذا ينبع ليس فقط من افتقاد النظام السياسى للشرعية، ولكن يرجع أيضاً إلى افتقاد الحياة السياسية المصرية إلى منظمات تستطيع أن تمثل الفئات الاجتماعية تمثيلاً حقيقياً. فحين يحكم النظام الاستبدادى سيطرته على اتحادات التجار، على سبيل المثال، وحين تتحول هذه الاتحادات إلى أجهزة للتحكم فى التجار أكثر من تمثيلهم، فى هذه الحالة يصبح التفاوض مع هؤلاء التجار للوصول إلى حلول وسط مستحيلاً.

النظام المصرى كان يفضل أيضاً اللجوء إلى أقل الوسائل تكلفة من الناحية التنظيمية. نقصد بالتكلفة التنظيمية قدرة النظام على تكوين وإدارة جهاز دولة قوى وكفؤ يستطيع تعبئة الموارد من المجتمع. وهذا ما يتضح فى لجوء النظام إلى تنمية إيراداته عن طريق طبع النقود. فهذه العملية لا تحتاج إلى أى جهاز إدارى كفؤ ومتطور. هذا ما يظهر أيضاً من خلال تأخر النظام فى الالتفات إلى إصلاح نظام الضرائب على الدخل كوسيلة لتنمية الإيرادات. لأن هذا النوع من الضرائب يحتاج لجهاز ضريبى متطور ذى معرفة جيدة بالنشاط الاقتصادى وبدخول الفئات الاجتماعية المختلفة، كما يحتاج إلى جهاز ضريبى يمتلك الحد الأدنى من النزاهة لتطبيق القانون بحسم.

سنبدأ هذا الفصل بالتذكير بالتحولات فى إيرادات الدولة خلال الثمانينات والتى شهدت انخفاضاً متواصلاً. انظر شكل ١ الذى يبين تدهور إيرادات الدولة كنسبة من الناتج المحلى الإجمالي.

شكل ١



Source : IMF, *Government finance statistics yearbook*, 1992, p. 91.

١- ضريبة التضخم: أسهل طرق التمويل ولكن بتكلفة باهظة على الاقتصاد

الضريبة، بشكل عام، هى تدفق نقدى من المجتمع للدولة. هى أموال تُستقطع من الأفراد لكى تدخل فى الخزانة العامة. بهذا المعنى يمكن اعتبار التضخم ضريبة. فعندما تلجأ السلطات لطبع النقود لكى تعوض محدودية إيراداتها، فإنها بذلك تضعف من القيمة الشرائية للعملة الوطنية، وبالتالى فهى تستقطع الأموال من المواطنين. من وجهة نظر أى نظام سياسى **ضريبة التضخم لها ميزتان.. أولها** طابعها الخفي. فهذه الضريبة يمكن فرضها فى إطار من التكتم، بعكس الضرائب الأخرى ذات الطبيعة الشفافة والتى لا يمكن إخفاؤها. وهذه الضريبة يفرضها البنك المركزي، بعكس الضرائب الأخرى التى تفرضها وزارة المالية. وهى لا تصدر بقانون، بل بقرار من إدارة هذا البنك، بعكس الضرائب الأخرى التى تحتاج لقانون يتم تمريره من البرلمان. لهذه الأسباب يمكن اعتبارها ضريبة خفية. صحيح أن ارتفاع أسعار السلع فيما بعد يفضح "سر" ضريبة التضخم. ولكن فى هذه الحالة يمكن للنظام السياسى أن يناور، وأن يلقى بالمسئولية على التضخم المستورد، أى ارتفاع أسعار السلع المستوردة من الخارج، أو أن يلقى باللائمة على "جشع التجار"، مثلما يفعل النظام المصرى عادة. انظر على سبيل المثال إلى الحملة التى شنها الإعلام الرسمى على التجار فى عام ٢٠٠٣ وإلى إعلان قيادة اتحاد الغرف التجارية، المفترض أن يمثل مصالح التجار والذى يسيطر عليه النظام السياسي، عن عزمه التحضير لقائمة سوداء بالتجار الذى يرفعون الأسعار(١).

الميزة الأخرى لضريبة التضخم تكون فى طابعها المتناثر والعشوائي. فهى لا تصيب فئة اجتماعية معينة، ولكن تأثيرها يمتد ليشمل المجتمع كله، أى أن "دمها يتفرق بين القبائل". صحيح أنها تصيب فئات اجتماعية أكثر من فئات أخرى، أى العاملين بأجر أكثر من رجال الأعمال وأصحاب المهن الحرة، وصحيح أن هناك فئات تستطيع أن تنقل عبئها لفئات أخرى، مثل قدرة التجار على رفع الأسعار لتعويض انخفاض القوة الشرائية للنقود، لكن يظل أنها لا تستهدف فى الأصل فئة بعينها. وهى بذلك تجعل المقاومة السياسية لها شديدة الصعوبة. فالدولة هنا تستقطع من المجتمع جانباً من ثروته، وتترك الفئات الاجتماعية تتصارع حول تقسيم عبء ضريبة

التضخم. مما يعنى أن غضب الناس غالباً ما يتوجه للتجار الذين قاموا برفع الأسعار للتوائم مع التخفيض فى قيمة العملة، وليس للنظام السياسى الذى خفض من قيمتها.

لجأ النظام المصرى بقوة لهذه الضريبة فى النصف الثانى من الثمانينات. وقد أشارت دراسة للبنك الدولي(٢) أن الحكومة المصرية كانت من أكثر الحكومات فى العالم الثالث استخدامًا لضريبة التضخم. جدول ١ يبين "الإيرادات" التى حصلت عليها الدولة فى مصر بفضل هذه الضريبة فى عام ١٩٨٧، بالمقارنة "بالإيرادات" التى حصلت عليها دول أخرى، وذلك.

جدول ١

إيرادات ضريبة التضخم فى عدة الدول عام ١٩٨٧

الدولة	ضريبة التضخم كنسبة من الناتج المحلى الإجمالى
مصر	11,7
الأرجنتين	4
كوت دى فوار	0,5
غانا	2
المكسيك	3,7
نيجيريا	0,9
بيرو	4,8
الفلبين	0,6
تركيا	2,8
زائير	4,2

Source: DINH, Hinh & MARCELO, Giugale, Inflation tax and deficit financing in Egypt. The World Bank, Working paper 668. Washington : 1991, p.13.

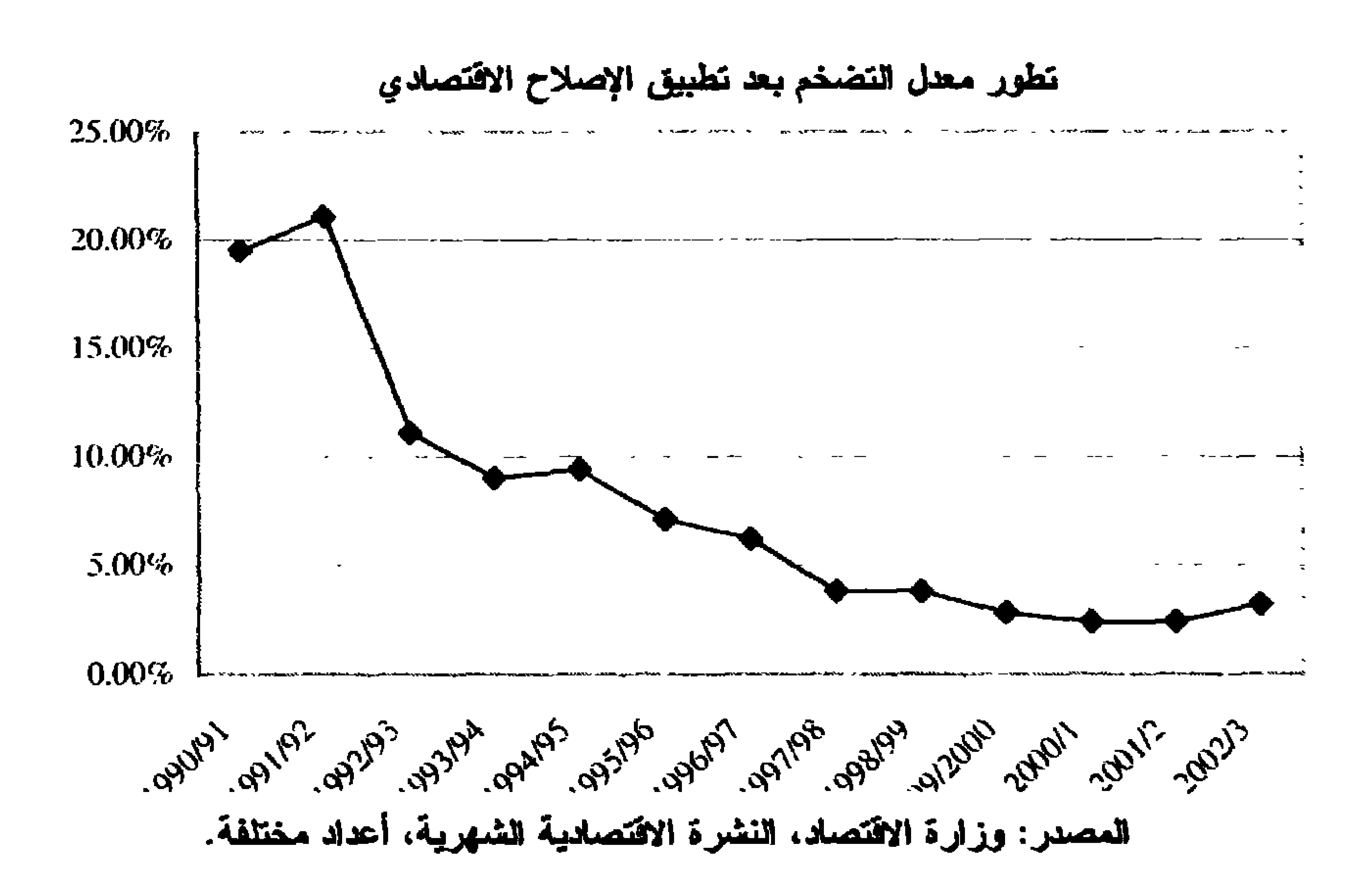
يبين الجدول أن الدولة فى مصر حصلت من هـذه الضـريبة علـى إيرادات تصل إلى ١١،٧ % من الناتج المحلى الإجمالي، وهى نسبة لم تكن لتحصل عليها بسهولة لو كانت فرضت أية ضريبة أخـرى. لكـن، وكمـا أشارت دراسة البنك الدولي، فإن ارتفاع نسبة التضخم فى مصر كان أقـل من المتوقع له أن يكون بسبب تلك الضريبة. بعبارة أخرى، لو كانت دولـة أخرى لجأت إلى طبع نفس الكمية من النقود لكانت نسبة التضخم بهـا قـد وصلت إلى حدود أعلى. ذلك يرجع إلى بعض الأسباب ذات الطبيعة الفنيـة الخاصة بالاقتصاد المصرى والتى لا مجال هنا لذكرها لأنها تخـرج عـن موضوع دراستنا.

بما أن ضريبة التضخم خفية ومراوغة، فإن تكلفتها السياسـية تكـون محدودة فى الأجل القصير، إذا قارناها بتكلفة فرض ضرائب جديدة. ولكـن التمادى فى استخدام هذه الوسيلة باستطاعته أن يدمر النظام الاقتصادى فـى البلاد التى تمارس فيها. يُذكر عن فلاديمير لينين، زعيم ثورة البلاشفة فـى روسيا، قوله إن "الوسيلة الأكثر فعالية لتحطيم النظام الرأسمالى هـى هـدم العملة التى يقوم عليها."[٣] جون مينارد كينز يقدم نفس الفكرة حينما يقـول: "يمكن للحكومة أن تصادر بشكل سرى وخفى جانباً مهماً من ثروة مواطنيها باستخدام التضخم المتواصل. ولكنها هنا تصادر بشكل عشوائي. وبمـا أن التضخم يواصل ارتفاعه، فإن القيمة الحقيقية للعملة تتهاوى من شهر لآخر، وتصبح العلاقة بين الدائنين والمدينين، التـى تشـكل القاعـدة الأساسـية للرأسمالية، فوضوية. هكذا تكاد عملية تكوين الثروات أن تصبح مجرد لعبة قمار" [٤].

لم تصل الأحوال فى مصر إلى اقتصاد القمار التى تكلم عنـه كينـز. فمصر لم تعرف التضخم الهائل hyper-inflation فى الثمانينات. ولكن مع نسبة تضخم تجاوزت العشرين بالمائة، ضربت التشوهات distortions المتغيرات الأساسية فى الاقتصاد. وأصبح سعر الفائدة (حوالى ١٠%) سعراً سلبياً، وشجع بذلك على الاستهلاك وقلل من حوافز الادخار. كما دفع انهيار العملة الناس للمضاربة العقارية، مما خلق فورة فى أسعار العقارات. وبذلك أصبح لجوء المواطنين للاحتفاظ.بثرواتهم بالدولار هو السلوك الاقتصـادى الرشيد لمن استطاع إليه سبيلاً. هكذا اندفعت البلاد إلى حالة من الدولرة لـم تشهد لها مثيلاً من قبل.

قلنا فيما سبق أن ضريبة التضخم هي أحد أقل الضرائب تكلفة من الناحية السياسية في الأجل القصير. ولكن هذه الضرائب أصابت في النهاية موظفي الدولة أنفسهم. هكذا فإن الضريبة التي كانت مفروضة لتمويل مصروفات البيروقراطية استدارت لكي تضرب البيروقراطية نفسها. ففي النصف الثاني من الثمانينات تآكلت دخول موظفي الدولة. وهو ما جعل هذه الضريبة شديدة التكلفة السياسية في الأجل المتوسط والطويل. على أنه بالتزام الحكومة المصرية ببرنامج الإصلاح الاقتصادي في عام ١٩٩٠ أصبح على النظام السياسي أن يكف عن تمويل عجز موازنة الدولة بطبع النقود، وبذلك بات مضطراً لأن يقوم بتمويل عجز الموازنة باستخدام مصادر حقيقية مثل سندات وأذون الخزانة. وهو الأمر الذي انعكس بالتالي على معدلات التضخم التي انخفضت في التسعينات. شكل ٢ يوضح ذلك.

شكل ٢



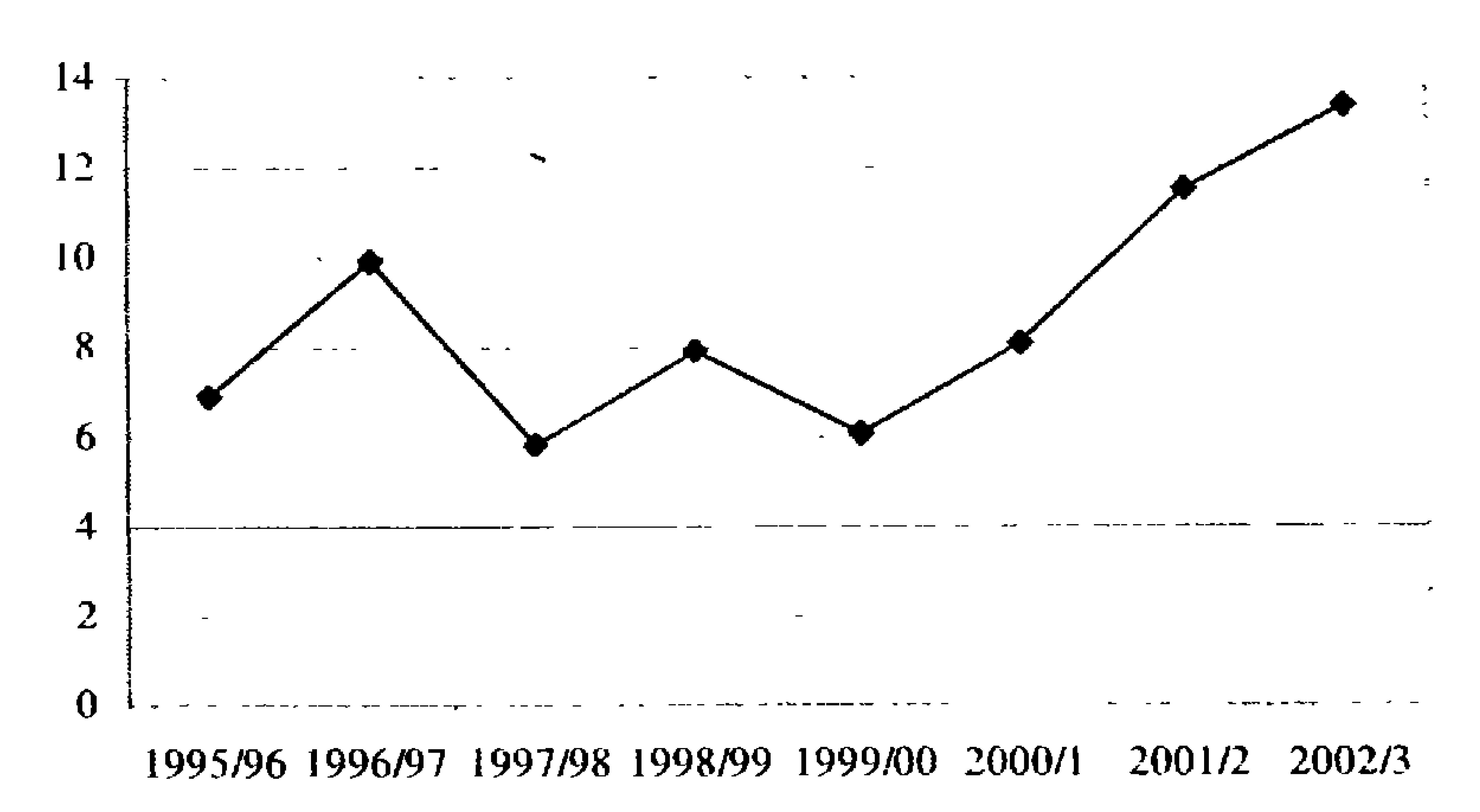
المصدر: وزارة الاقتصاد، النشرة الاقتصادية الشهرية، أعداد مختلفة.

وبانخفاض معدلات التضخم في التسعينات، حصل العاملون بأجر على هدنة كانوا في أمس الحاجة لها. ولكن بنهاية التسعينات وبداية الألفية الثانية بدأت معدلات التضخم في الزيادة من جديد. الشكل السابق يوضح زيادة في معدل التضخم في عام ٢٠٠٢/٣. على أن بعض المصادر المستقلة (٥) أشارت إلى زيادة معدل التضخم وبمعدلات أكبر مما تقوله بيانات وزارة

الاقتصاد التى اعستمدنا عليها. قد تختلف النظريات فـــى تفســير التضـــخم المصرى فى السنوات الأخيرة. ولكن المرجح أنه بعودة الموازنة إلى تحقيق معدلات عجز تقترب من تلك التى تحققت فى الثمانينات، تصبح الإغراءات قوية أمام الحكومة للجوء من جديد لطبع النقود. انظر شكل ٣ الذى يوضـــح زيادة الإصدار النقدى كنسبة من الناتج المحلى الإجمـــالى فـــى الســـنوات الأخيرة.

شكل ٣

الإصدار النقدي كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي



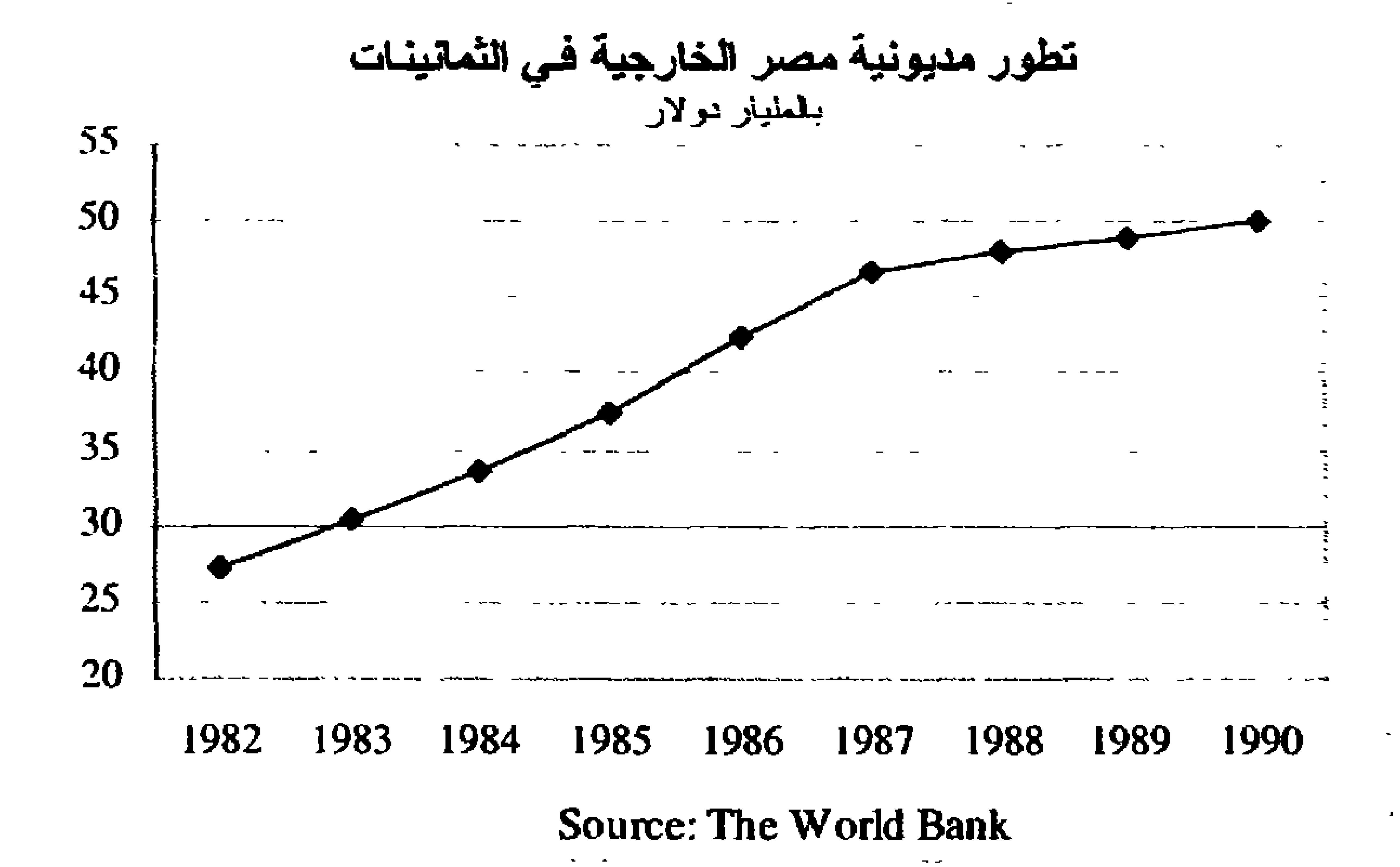
المصدر: تم حسابها بواسطة الباحث من بيانات: وزارة الاقتصاد، النشرة الاقتصادية الشهرية،

٢- تضاؤل دور القروض الخارجية فى تمويل الدولة

شأنها شأن ضريبة التضخم، القروض الخارجية لهـــا تكلفـــة سياســـية محدودة فى الأجل القصير. فهى أيضاً تحرر الدولة من الصراع السياســـى الذى ينتج عن محاولات تعبئة الإيرادات من المجتمع. لقد لجأت الدولة فـــى مصر بقوة إلى تلك الآلية فى التمويل خلال عقد الثمانينـــات. ولكـــن فـــى التسعينات، تراجعت أهمية هذه الوسيلة، ومالت الدولة للاقتراض من الداخل عوضاً عن الخارج. سأحاول فى هذا القسم أن أبين الأسباب التى دفعت فى هذا الاتجاه.

الديون الخارجية لمصر يغلب عليها الطابع الحكومي، أى أنها مُقدَّمة من حكومات، بخلاف معظم دول العالم الثالث التى اقترضت بكثافة من البنوك والمؤسسات الخاصة. وهذا ما جعل تكلفة القروض الخارجية المصرية أقل من مثيلاتها فى العالم الثالث، لأن الدول حينما تُقرض، فهى تقوم بذلك أساساً إما لحسابات سياسية أو لاعتبارات اقتصادية غير مباشرة، وليس من أجل الحصول على نسب فائدة. وحصول مصر على القروض من الحكومات وليس من المؤسسات الخاصة يعود إلى الأهمية الاستراتيجية لمصر. وهو الأمر الذى يتضح فى حقيقة بسيطة وهى أن القروض المقدمة من حكومات إلى مصر لم يبدأ فى التناقص إلا فى عام ١٩٨٥، فى حين أنها انخفضت فى بقية دول العالم بداية من عام ١٩٨٢ مع انفجار أزمة الديون فى النظام المصرفى الدولي(٦). لقد استمرت الكثير من الدول الصناعية فى فتح خزائنها لمصر فى الثمانينات، مما يتضح فى النمو السريع للديون الخارجية المصرية. انظر لشكل ٤.

شكل ٤



Source: The World Bank

بالرغم من أهميتها الاستراتيجية والمعاملة التفضيلية التى كانت تحصل عليها، لم تسلم مصر – فى النصف الثانى من الثمانينات – من تدهور شروط الإقراض التى أصابت العالم الثالث. لقد دخل النظام المصرفى

العالمى فى أزمة بعد أن توقفت بعض الدول النامية عن سداد ديونها، الأمر الذى زاد من التحوطات فى موضوع القروض المقدمة إلى هذه الدول. وزاد متوسط نسبة الفائدة الحقيقية على ديون العالم الثالث من ٠،٩٧% بين عامى ١٩٧٤ و١٩٧٩ إلى ٥،٨٥% بين عامى ١٩٨٠ و١٩٨٩. بالإضافة لـذلك فقد قلت نسبة المنحة المقدمة على القروض من ٣٦،٧% إلـى ٢٠% بـين عامى ١٩٨٤ و١٩٨٩[٧].

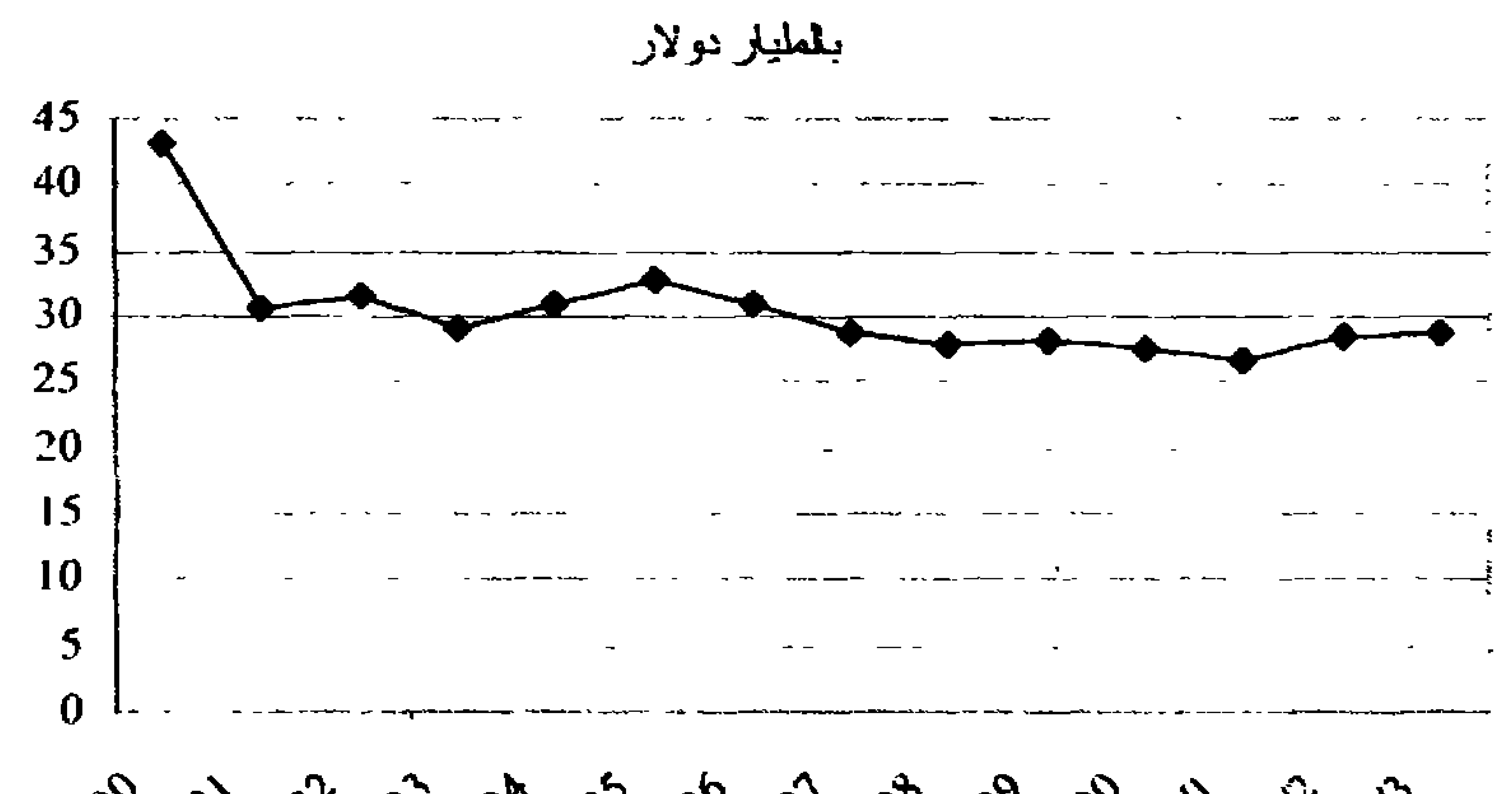
أدى تدهور شروط الإقراض لمصر إلى تنامى خدمة ديونها فى النصف الثانى من الثمانينات. وهكذا فإن خدمة الدين الخارجى ارتفعت مـن ٢٤% من صادرات السلع والخدمات عام ١٩٨٠/٨١ إلى ٤٦% عام ١٩٨٩/٩٠. وتراكمت متأخرات مصر من أقساط وفوائد القروض لتصل إلى ٩ مليـار دولار فى عام ١٩٨٦. فى هذه السنة توقفت مصر عن سداد الديون، ممـا اضطر النظام إلى توقيع اتفاقية جدولة للديون مع نادى باريس فى مايو عام ١٩٨٧. وبهذا الاتفاق انخفضت خدمة الديون إلى النصف، من ٤،٧ مليـار دولار فى يونيو ١٩٨٦ إلى ٢،٢ مليار فى عام ١٩٨٧. ولكن التحسن كان مؤقتاً. ولم تمر فترة طويلة حتى عادت الأزمة من جديد، وتوقفت مصر عن سداد الديون فى عام ١٩٩٠. فى هذه السنة وصلت المتأخرات إلـى ١١،٤ مليار دولار[٨].

كما أوضحنا فى الفصل الأول، كان غزو العراق للكويت هو العامـل الذى أنقذ النظام المصرى من أزمة المديونية الخارجية، وذلك حينما أسقطت الدول الدائنة حوالى نصف مديونية مصر. هكذا كـان حـظ مصـر مـع المديونية أفضل من بقية دول العالم الثالث، التى كان عليها أن تسدد معظـم ديونها. لم يتفوق على النظام المصرى إلا النظام العراقـى الـذى شـكلته الولايات المتحدة بعد غزوها لهذا البلد، والذى حصل فـى نـوفمبر ٢٠٠٤ على إعفاء من الديون يبلغ حـوالى ١٠٠ مليـار دولار. ولكـن النظـام المصرى لم يخرج من أزمة المديونية بدون بعض التكلفة السياسـية. فمنـذ النصف الثانى من الثمانينات لم تعد السياسة المالية المصرية شأناً داخلياً. لقد زاد دور الحكومات والمؤسسات المالية الدولية فى صياغة هـذه السياسـة. وهو الأمر الذى وصل إلى أوجه فى عـام ١٩٩٠ حـين اضـطر النظـام المصرى إلى توقيع اتفاقية إصلاح اقتصادى مع المؤسسات الدولية. وهذا ما يفسر تفادى النظام المصرى فى التسعينات اللجوء إلى المديونية كما فعل فى

الثمانينات. وهذا ما يفسر توجيهات الرئيس المشددة لمؤسسات الدولة بعدم اللجوء إلى المديونية الخارجية إلا فى أضيق الحدود ومع توفر مصادر لسدادها.

وإذا كان النظام لم يعد يعتمد بكثافة على القروض الخارجية، فإن ذلك ليس فقط خياراً له، ولكنه أيضاً نتاج لبعض المتغيرات فى النظام الدولي. لقد تناقصت أهمية مصر الاستراتيجية بعد نهاية الحرب الباردة. كما أن أزمة المديونية التى ضربتْ قلب النظام المصرفى الدولى فى الثمانينات جعلت النظم والمؤسسات الدولية أشد صرامة فى شروط الإقراض. وهو الأمر الذى يفسر فى نهاية ثبات الديون الخارجية لمصر فى التسعينات. انظر إلى شكل ٥ .

شكل ٥

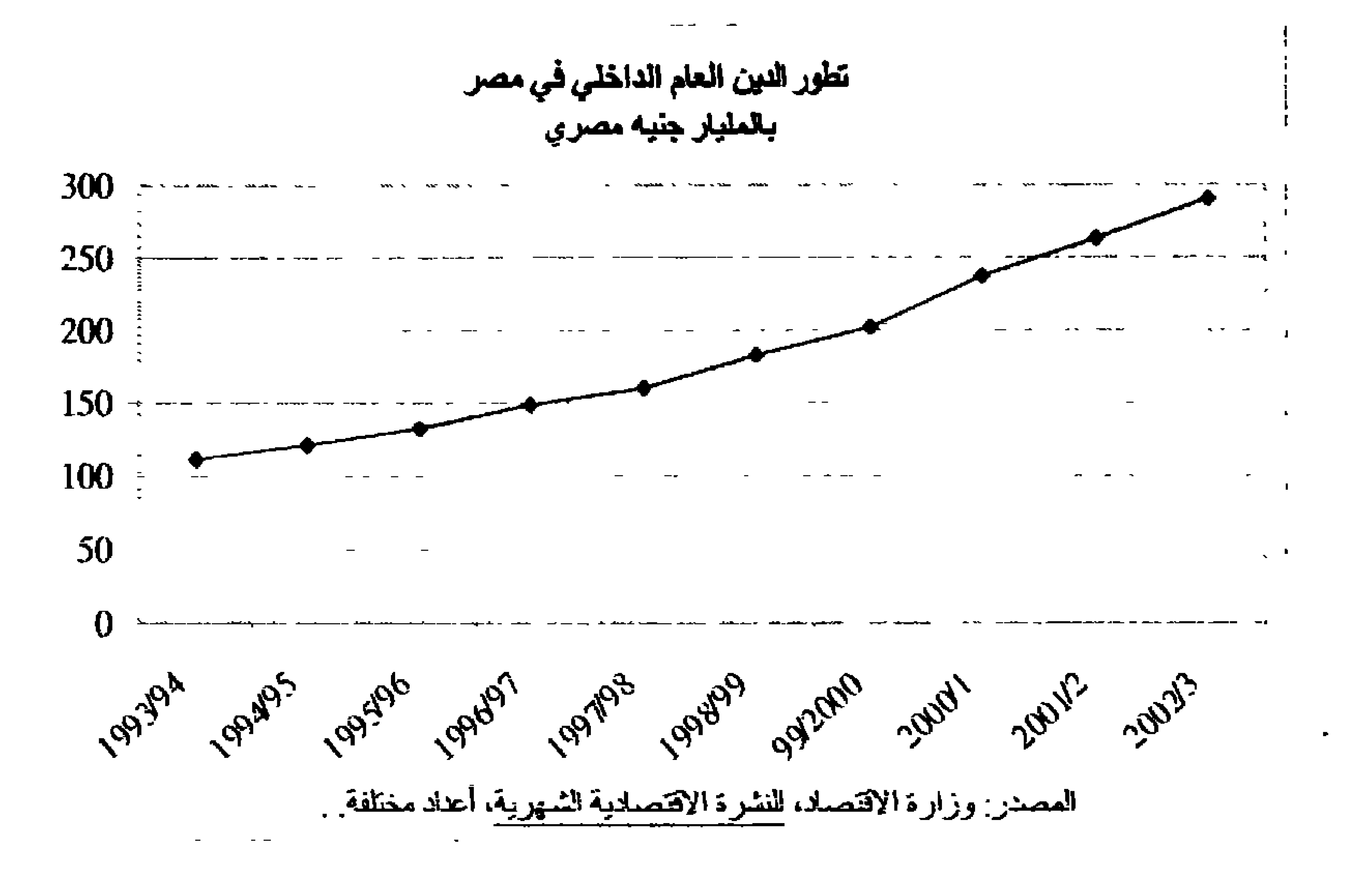


المصدر: وزارة الاقتصاد، النشرة الاقتصادية الشهرية، أعداد مختلفة.

٣- زيادة الدين الداخلي: تنامى مسئولية الدولة أمام المجتمع

خلال التسعينات استمرت نفقات الدولة فى تخطى إيراداتها، واستمرت الدولة فى الاستدانة. ولكن خصوصية التسعينات تكمن فى أن الدين الداخلى وليس الدين الخارجى أصبح الوسيلة الأساسية لتمويل العجز. وهذا ما يتضح فى الزيادة السريعة والضخمة التى حققها ذلك الدين. انظر إلى شكل ٦.

شكل ٦



المصدر: وزارة الاقتصاد، النشرة الاقتصادية الشهرية، أعداد مختلفة.

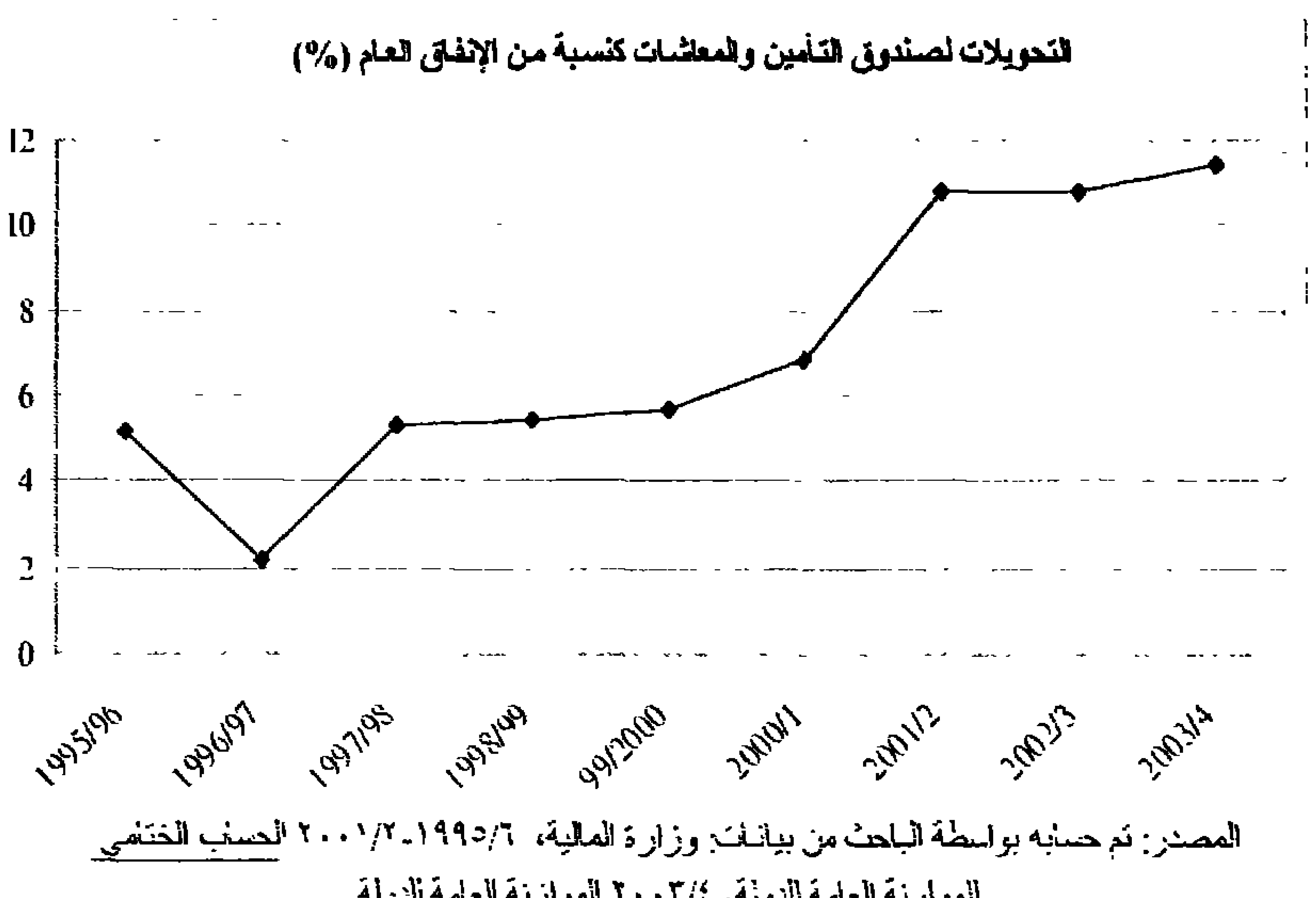
زيادة القيمة المطلقة للدين الداخلى لا تمثل مشكلة فى حد ذاتها. المشكلة تكمن فى نقطتين. **أولاً** أن نسبة هذا الدين إلى النـاتج المحلـى الإجمـالى وصلت إلى حوالى ٨٥% فى عام ٢٠٠٤. (٩) الحكومة تؤكد أن هذه النسبة ما زالت فى دائرة الأمان. وهو الأمر الذى تحيط. به الشكوك. فلنتـذكر أن اتفاقية ماستريخت قد حددت حداً أقصى لنسبة الدين مـن إجمـالى النـاتج المحلى الإجمالى يجب على دول الاتحاد الأوروبـى أن لا تتخطـاه وهـو ٦٠%. لقد اعتبر الاتحاد الأوروبى أن تخطى هذه النسبة هو مدعاة للقلـق. وليس هناك أى سبب واضح يجعلنا نعتقد أن مصر تستطيع تجـاوز هـذه النسبة بدون مخاطر. **المشكلة الثانية** لهذا الدين تكون عندما يتجاوز معـدل نمو هذه الديون معدل النمو الاقتصادي، وهو الأمر الذى يحدث فى مصـر الآن. وبهذا يكون من الطبيعى أن تزيد المديونية الداخلية لمصر كنسبة مـن الناتج المحلى الإجمالى من ٦٧،٩% فى عام ١٩٩٣/٤ إلـى ٧٠،١% فـى عام ٢٠٠٢/٣ وإلى ٨٥% فى عام ٢٠٠٤ . (١٠) .

ما الجهات التى نجحت الدولة فى الاقتراض منها ؟ المُقـرض الأكبـر للدولة هو بنك الاستثمار القومي، حيث إنه يستأثر وحده بأكثر من نصـف ديون الدولة. ما هو بنك الاستثمار القومى ؟ تأسس هـذا البنـك بمقتضـى القانون رقم ١١٩ لعام ١٩٨٠. وكانت مهمته الأساسية تتمثل فـى تمويـل

استثمارات الدولة. وقد عمل أيضاً كبنك لشركات القطاع العام، لكي يتعامل معها ويقرضها تبعاً لمعايير الرشادة الاقتصادية. وهذا البنك يسيطر على موارد هائلة، بحيث تتعدى ميزانيته السنوية ميزانيات البنوك الثلاث الكبار التي تمتلكها الدولة[١١]، وهي البنك الأهلي، بنك مصر وبنك الإسكندرية. السؤال الآن هو: من أين تأتي موارد بنك الاستثمار القومي ؟ الجزء الأساسي من موارده تأتي من صناديق التأمين والمعاشات والتي وصلت مساهمتها إلى حوالي الثلثين في نهاية التسعينات[١٢]. لماذا تقوم صناديق التأمين والمعاشات بإقراض الدولة ؟ الحقيقة أن هذه الصناديق ليس لها أي خيار. فهي تحت سيطرة وإدارة وزارة الشئون الاجتماعية التي يجب عليها أن تحول موارد هذه الصناديق إلى بنك الاستثمار القومي.

ونحن هنا إزاء مواطنين يقرضون الدولة بواسطة بنك الاستثمار القومي. لأن موارد صناديق التأمينات والمعاشات تنتمي إلى الملكية الخاصة. فهي تأتي من استقطاعات من دخول الأفراد يُفترض أن يحصلوا عليها في حالة العجز أو التقاعد. ولكن حصول الدولة على موارد صناديق التأمين والمعاشات يبتعد عن مفهوم الاقتراض ويقترب من مفهوم الضريبة. فإقراض المواطنين للدولة هنا يفتقد للطابع الحر والتعاقدي، لأن صناديق التأمين والمعاشات لم تقرر بشكل طوعي أن تُقرض الدولة. إنها مجبرة على ذلك، وليس باستطاعة المساهمين فيها أن يغيروا هذا الأمر الواقع. هناك اعتبار آخر يجعل من هذه القروض أشبه للضريبة وهو سعر الفائدة السلبي الذي كانت تدفعه الدولة للصناديق طوال الثمانينات. في تلك المرحلة كانت الدولة تعطي للصناديق نسبة فائدة على أموالها تصل إلى ٦%، في حين أن نسبة التضخم كانت تتجاوز ٢٠%. أي أن الدولة كان تصادر جانباً من موارد تلك الصناديق. ولكن الأمر تغير في التسعينات. فقد أدى سقوط معدل التضخم إلى ما دون نسبة ١٠% بداية من عام ١٩٩٣/٩٤، وزيادة نسبة الفائدة التي تعود لصناديق التأمينات والمعاشات إلى حوالي ١١%، أدى ذلك إلى حصول الصناديق على أسعار فائدة حقيقية. والحقيقة أن الدولة لم تكن تستطيع الاستمرار في إجبار الصناديق على أن تمنحها قروضًا مدعومة، حيث إن تلك الصناديق أصبحت تحقق عجزاً متزايداً ومقلقاً في التسعينات يكون على الموازنة العامة للدولة أن تغطيه في شكل تحويلات للصناديق. شكل ٧ يبين تطور تحويلات الموازنة العامة للصناديق.

شكل ٧



المصدر: تم حسابه بواسطة الباحث من بيانات: وزارة المالية، ١٩٩٥/٦-٢٠٠١/٢ الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة، ٢٠٠٣/٤ الموازنة العامة للدولة.

هذا العجز المتزايد الذى تعانى منه صناديق التأمينات والمعاشات يعنى ببساطة أن التدفقات التى تدخل فى الصناديق من مساهمات العاملين تقل عن تلك التدفقات التى تخرج منها لأصحاب المعاشات. وهو الأمر الذى نتج عن استحواذ الدولة طوال سنوات عديدة على موارد تلك الصناديق مقابل سعر فائدة رخيص فى بعض الأحيان وسعرٍ فائدة سلبى فى أحيان أخرى.

مشكلة تلك الصناديق تكمن أيضاً فى أنها تُدار إلى حد كبير بمنطق سياسي. تتأسس فكرة كل صندوق تأمينات ومعاشات على مبدأ أن يدفع المواطن جزءاً من أجره لكى يحصل عليه فيما بعد فى حالة التقاعد. ولكن فى الحقيقة هناك أشخاص لا يدفعون على الإطلاق ولكنهم يحصلون على معاش. فالنظام السياسى يستخدم تلك الصناديق من أجل تلطيف حالة الاحتقان الاجتماعى والسياسى الناتجة عن انتشار الفقر فى المجتمع. بل إن الحكام يستخدمونها فى بعض الأحيان لزيادة شعبيتهم. هذا ما فعله السادات على سبيل المثال حين قرر منح "معاش السادات" لبعض الأسر الفقيرة. هذا ما فعله نظام مبارك أيضاً حين قرر فى عام ٢٠٠٠ تخصيص ٥٠٠ مليون جنيه من أجل "معاش مبارك". والحقيقة أن وزارة التأمينات الاجتماعية لا تزال تعطى معاشات لمن لم يساهم قط بأقساط فى تمويل الصناديق، أى لمن

لم يدفع تأمينات. والواقع أنه ليس هناك أية مشكلة في أن تمنح الدولة معاشات للمتعطلين أو للفقراء الذين لم يتسن لهم أبداً دفع تأمينات. ولكن المشكلة كلها تكمن في أنها تفعل ذلك ليس بمواردها الذاتية ولكن بموارد أصحاب المعاشات، وهي أموال خاصة. هذا بالإضافة إلى أن أصحاب المعاشات يعدون من الفقراء. فالعاملون بأجر غالباً ما يفتقرون بعد تقاعدهم، لأن الأجر المتغير يتوقف بعد التقاعد، وهو الذي أصبح في مصر اليوم أهم من الأجر الأساسي. وبذلك فعندما تعطي الدولة معاشات لمن لم يدفع مساهمات، فهي بذلك تقدم إعانات للفقراء باستخدام أموال فقراء آخرين.

وبتزايد العجز في صناديق التأمينات والمعاشات يصبح على النظام إيجاد حل لهذه المشكلة المتفجرة. في نوفمبر ٢٠٠٣ صرح رئيس الحكومة، عاطف عبيد، لجريدة "الأهرام" (١٣) أن مجلس الوزراء يدرس اقتراح وزارة المالية بمنح هذه الصناديق أسهمًا في الشركات العامة مقابل ديون الحكومة لدى الصناديق. وقد أثارت هذه الفكرة، التي ترددت أكثر من مرة قبل أن يصرح بها رئيس الوزراء، بعض القلق. وقد انتقل هذا القلق إلى مجلس الشعب الذي طلب من رئيس الوزراء إيضاحات في هذا الشأن. وقد تدخل رئيس الوزراء في مارس ٢٠٠٤ لتهدئة الخواطر، وأعلن أن الصناديق في أمان تام، وأن الحكومة تظل الضامن الأساسي للمعاشات(١٤). بعبارة أخرى، فإن رئيس الوزراء يقصد أنه حتى في حالة تعثر صناديق المعاشات فإن الحكومة ستسدد المعاشات لأصحابها من الموازنة العامة. وبعد ذلك بعدة أيام أعلنت الحكومة أنها ستبادل شريحة أولى من ديونها إزاء الصناديق، تصل إلى ٧٠ مليار جنيه، مقابل بعض الأسهم في الشركات العامة تصبح مملوكة للصناديق. (١٥) .

الحكومة تبحث إذن عن فك ارتباطها بصناديق المعاشات، وذلك يحقق هدفًا أساسيًا، وهو تخفيض الدين العام الداخلي الذي يصل إلى ١٤٦ مليار جنيه. ولكن فك الارتباط يمثل خطورة بالنسبة للصناديق إذا كانت الشركات التي ستتملكها ليست رابحة. لقد أعلنت الحكومة أن الصناديق سيكون لها أسهم في الشركة المصرية للاتصالات، وهي شركة رابحة. ولكن حتى كتابة هذه السطور لم يُعلن عن الشركات الأخرى. بالإضافة لذلك فإن تحويل صناديق المعاشات إلى مستثمر في الأسهم يمثل إشكالية كبيرة، باعتبار أن هذه الصناديق مُدارة من قبل وزارة التأمينات الاجتماعية التي

تفتقد للخبرة فى هذا المجال. هذا بالإضافة إلى أن هذه الوزارة هى بالتعريف مؤسسة عامة لن تستطيع مقاومة النظام إذا طُلب منها أن تستثمر فى مجالات محدودة الربحية. هذا ما حدث فى أواسط التسعينات حينما ارتأت الحكومة أن دخول الصناديق للاستثمار فى البورصة له أن ينشط سوق المال فى مصر. هكذا اشترت الصناديق أسهماً بقيمة مليار جنيه ونصف. ولكن بانهيار البورصة فيما بعد حققت الصناديق خسائر كبيرة.

تظل صناديق التأمينات والمعاشات تحت سيطرة وإدارة وزارة الشئون الاجتماعية، أى تحت سيطرة جهة حكومية. ولكن إدارة هذه الصناديق من المفترض أن تستجيب أكثر فأكثر لمنطق السوق. لقد بدأت الحكومة فى فك ارتباطها بالصناديق بعدما استنزفتها وأصبحت عبئاً عليها. لكن "تحرير" هذه الصناديق من القبضة الحكومية قد يدفع العلاقة بين الدولة وتلك الصناديق إلى شكل تعاقدي، بمقتضاه تستطيع الدولة أن تقترض من صناديق التأمينات والمعاشات ولكن يجب فى هذه الحالة أن تدفع سعر فائدة إيجابى وأن تحصل على موافقة ممثلى أصحاب المعاشات.

بالإضافة لصناديق التأمينات والمعاشات، تمثل سندات وأذون الخزانة المصدر الثانى للقروض التى تحصل عليها الدولة من المجتمع. معظم هذه السندات والأذون التى تطرحها الدولة تشتريها بنوك هذه الدولة. فلنتذكر أن الدولة ما زالت تسيطر على النظام المصرفى فى مصر. فالبنوك العامة (بما فيها بنك الاستثمار القومي) تتحكم فى حوالى ٧٧،٨% من ودائع النظام المصرفى فى عام ٢٠٠٣ [١٦]. وإذا كانت البنوك العامة تشترى أذون وسندات الخزانة فذلك يرجع جزئياً لطبيعتها العامة، أى كونها تخضع لملكية الدولة. وفى هذه الحالة نحن أمام جهة عامة (الدولة) تقترض أموال أطراف خاصة بواسطة جهة عامة أخرى (بنوك الدولة). على أن الطبيعية التعاقدية الحرة فى هذه الحالة تكون أكثر من حالة صناديق التأمين والمعاشات، لأن البنوك العامة تحتفظ بمساحة من الحرية فى اتخاذ قرار الاكتتاب فى السندات والأذون بالمقارنة بصناديق التأمينات والمعاشات، التى ليست لديها أى خيار إلا إقراض الدولة عن طريق تسليم مواردها لبنك الاستثمار القومي.

من الناحية النظرية، زيادة مديونية الدولة للمجتمع تؤدى بالضرورة إلى تحولات فى العلاقات بين الطرفين. لكى تقوم جهات خاصة بإقراض الدولة يجب أن تضمن هذه الجهات استرداد أموالها، وأن تحصل على أعلى عائد ممكن من هذا القرض. وهنا يكون على الحكومة أن تقنع المجتمع أن ماليتها سليمة وأنها قادرة على السداد. وهذا بالطبع يزيد من اهتمام المجتمع بالسياسة المالية كما ينمى من تأثيره عليها. ومدى إقبال الجهات الخاصة على إقراض الدولة يعده بعض علماء الاقتصاد السياسى بارومتر للثقة فى مالية الدولة، كما بالثقة فى النظام السياسى وقدرته على الاستقرار(١٧) . بعبارة أخرى، زيادة مديونية الدولة للمجتمع يؤدى غالباً إلى تنامي مساءلة المجتمع للدولة. يبدو أن هذا النوع من التحولات لا يزال ضعيفاً فى مصر، لأن الدولة، كما ذكرنا، لا زالت تسيطر على النظام المصرفي. لكن تناقص دور القروض قسرية وهى قروض التأمينات والمعاشات، وتزايد نصيب البنوك فى إقراض الدولة يمثل خطوة فى سبيل تقدم العلاقات التعاقدية بين الدولة والمجتمع.

٤- الضريبة العامة على المبيعات: مصدر أساسى للدخل منذ ١٩٩١

كما أوضحنا فى الفصل الأول، فإن الإصلاح المالى كان عماد برنامج "الإصلاح الاقتصادي" الذى وقعته مصر مع البنك الدولى فى عام ١٩٩٠. والهدف كان تقليص النفقات وزيادة الإيرادات للسيطرة على عجز الموازنة. وقد كانت الأداة الأساسية فى ذلك فرض الضريبة العامة على المبيعات. وكانت مصر هى الدولة رقم ٧٦ على المستوى العالمى التى تطبق هذا النوع من الضرائب(١٨)، والذى لجأت إليه العديد من الدول الصناعية ودول العالم الثالث منذ السبعينات والثمانينات. وهذا الانتشار السريع والكاسح لتلك الضريبة يعكس تقدم وسيطرة التيار النيوكلاسيكى على الفكر الاقتصادى والمالى للحكومات وللمؤسسات المالية الدولية.

فى يوليو ١٩٩٠ ذكرت جريدة الأهرام أن رئيس الوزراء يدرس فرض ضريبة عامة على المبيعات، وهي بمثابة تطوير لضريبة قائمة بالفعل وهى ضريبة الاستهلاك. وقد تقرر أن تُفرض هذه الضريبة على مرحلتين. الأولى تشمل أساساً الصناعيين والمستوردين وستطبق على الفور، والثانية

تشمل التجار وستطبق بشكل لاحق. لم يكن هناك رد فعل سريع وقوى لتلك الخطوة باستثناء بعض التقارير والمقالات الصحفية التى أظهرت بعض التخوف من الضريبة. ولكن بانتهاء أجازات الصيف بدأت ردود الأفعال الأقوى تظهر من جانب منظمات الأعمال، الحكومية منها و"المستقلة". فقد أعلن رئيس اتحاد الغرف التجارية المصرية معارضته لفرض تلك الضريبة والتى ستؤدي، وفقاً له، إلى إبطاء النشاط الاقتصادي[١٩]. أما المستوردون فقد أتت معارضتهم على لسان رئيس شعبة المستوردين فى الاتحاد العام للغرف التجارية. بالإضافة لذلك فقد أعلن رئيس جمعية رجال الأعمال المصريين معارضته لفرض ضريبة سريعة وغير متدرجة مؤكداً أنها سوف تؤدى إلى التضخم وإلى تناقص فى المبيعات[٢٠]. حتى اللجنة الاقتصادية للحزب الوطنى الديمقراطى الحاكم طالبت الحكومة بإعادة النظر فى الضريبة[٢١].

على أن هذه الاحتجاجات لم تفلح فى إعاقة الضريبة. ففى شهر أبريل ١٩٩١، وافق مجلس الشعب على تلك الضريبة. فالحكومة تسيطر على مجلس الشعب من خلال الحزب الوطنى الديمقراطي. ونواب هذا الحزب مضطرون للتصويت إلى جانب الحكومة حتى ولو كانوا معترضين. ثم قام رئيس الجمهورية بالتصديق على الضريبة ومن ثم بدأ تطبيقها فى العام المالى ٩٢/١٩٩١. ومنذ ذلك الحين أصبحت هذه الضريبة تشكل أحد المصادر الأساسية لدخل الدولة. فقد ارتفع نصيبها من إجمالى إيرادات الدولة من ١٣،١% فى عام ٩٢/١٩٩١ إلى ١٤،٤% فى عام ٩٧/١٩٩٦ وإلى ١٦،٧% فى عام ٢٠٠١/٢٠٠٠ [٢٢] .

كان من المُخطَط أن تبدأ الحكومة بتطبيق المرحلة الثانية لضريبة المبعيات، أى فرضها على التجار، فى عام ١٩٩٣. ولكنها أجلتها أكثر من مرة، ولم تقم بالتطبيق إلا بعد ذلك بفترة طويلة.. فى أبريل ٢٠٠١. وعندما أعلنت الحكومة عن نيتها فى تطبيق المرحلة الثانية لاقت من التجار معارضة لم تلاقها مع رجال الأعمال حين فرضت عليهم المرحلة الأولى. تعددت أشكال الاحتجاج ضد الضريبة، ولكن أغربها وأقواها كان "انتفاضة الموسكي"، وذلك حين نظم التجار هناك إضراباً ومظاهرات احتجاجية ضد الضريبة. لقد اتفق معظم تجار الحى على إغلاق محالهم، وعلى التجمع أمامها. بل إن بعضهم سار فى مظاهرة تندد بالضريبة. بالطبع تدخلت قوات

الشرطة وفرقتهم، وهددت أصحاب المحلات إذا لم يقوموا بفتحها. هكذا استطاعت الشرطة أن تجهض الحركة بسهولة. ولكن ذلك لا يقلل من مدلولها الرمزي. لقد تضمنت تلك الحركة، فى حدود علمنا، أول إضراب ومظاهرة ضد ضريبة فى التاريخ الحديث لمصر. صحيح أن العديد من الفئات الاجتماعية مارست أشكالاً متنوعة من المقاومة ضد الضرائب. ولكن هذه المقاومة كانت تعتمد أساساً على الوسائل السلبية وغير المباشرة مثل التحايل والتهرب أو دفع الرّشاوى.

وقد تجلت صعوبة تطبيق المرحلة الثانية فى عدة أشياء. **أولاً** طول المرحلة التى فصلت بين اتخاذ القرار وتنفيذه. لقد مضت حوالى سبعة أعوام قبل أن تنفذ الحكومة المرحلة الثانية. **ثانياً** تطلب تنفيذ المرحلة الثانية تعبئة أكبر من جانب الدولة. فلكى تحاول الحكومة "إقناع" التجار بهذه الضريبة جاب مسئولو وزارة المالية، وعلى رأسهم الوزير نفسه، البلاد من شرقها لغربها، ومن شمالها لجنوبها. هذا بالإضافة إلى أن التطبيق نفسه تطلب تعبئة أجهزة الأمن لقمع "انتفاضة" التجار فى الموسكي. وأخيراً وليس آخراً، تتبدى صعوبات تطبيق الضريبة فى إيراداتها المحدودة. لقد شهد العام الأول لتطبيق الضريبة فشلاً ذريعاً. لقد قدرت مصلحة الضرائب على المبيعات إيرادات الضريبة (مرحلة أولى وثانية) فى عام ٢٠٠١/٢ .. بمبلغ ١٩،٨ مليار جنيه. ولكنها حصلت فقط على ١٦،٨ مليار جنيه. وقد صرح رئيس مصلحة الضرائب، محمود محمد على، عن خيبة أمله من إيرادات السنة الأولى من تطبيق المرحلة الثانية لضريبة المبيعات [٢٣] .

هناك مفارقة فى الصعوبات التى اكتنفت تطبيق المرحلة الثانية من ضريبة المبيعات بالمقارنة مع المرحلة الأولي. فالمرحلة الأولى استهدفت أساساً الصناعيين والمستوردين، وهم بالطبع أكثر قوة وأعمق نفاذاً للنظام السياسى من التجار الذى استهدفتهم المرحلة الثانية. لماذا شكلت معارضة الفئة الأكثر ضعفاً صداعاً للنظام السياسى أكثر من معارضة الفئة الأكثر قوة ؟ العوامل متعددة. **أولاً**، الفئة المستهدفة من المرحلة الثانية، التجار، عددها كبير ويصل لملايين، بالمقارنة بالآلاف التى استهدفتهم المرحلة الأولي. **ثانياً**، تمتلك الدولة معلومات أكثر دقة وإحكاماً عن نشاط الصناعيين والمستوردين عن تلك المعلومات الخاصة بنشاط التجار.

بالإضافة لذلك يجب أيضاً الأخذ فى الاعتبار الفارق بين السياق الاقتصادى والسياسى الذى طُبقت فيه المرحلة الأولى عام ١٩٩١، بالمقارنة بسياق المرحلة الثانية عام ٢٠٠١. فى عام ١٩٩١ التزمت الحكومة بتطبيق برنامج للإصلاح الاقتصادى مع المؤسسات المالية الدولية ومع الدائنين. كانت المرحلة الأولى من ضريبة المبيعات أحد الأعمدة الأساسية لبرنامج الإصلاح، بما أنها كانت تهدف إلى تنمية موارد الدولة وبالتالى تقليص عجز الموازنة العامة. أضف إلى ذلك أن الضريبة تم تقديمها باعتبارها أحد عناصر حزمة من الإصلاحات التى كانت ترمى فى النهاية إلى إرساء آليات السوق فى الاقتصاد المصري، وهو الأمر الذى من المفترض أن يكون فى صالح رجال الأعمال (باستثناء قطاع منهم مرتبط بالدولة بشكل عضوي). وهو الأمر الذى سهل تمريرها فى مجتمع الأعمال.

أما المرحلة الثانية فقد أتت فى مناخ تحكمه الضبابية السياسية والاقتصادية. ففى ١٩٩٦، انتهت الدولة من تطبيق برنامج الإصلاح الاقتصادى بدون أن تصوغ برنامجاً بديلاً أو أهدافاً واضحة تكون على السياسات الاقتصادية أن تحققها. بالإضافة لذلك فإن الاقتصاد المصرى قد وقع منذ نهاية التسعينات فى ركود خانق، كان التجار هم أحد أهم الفئات التى شعرت به. وانعكس ذلك الركود فى ارتفاع معدلات "التفاليس" و"البروتستو" الذى يقوم الاتحاد العام للغرف التجارية بإحصائها بشكل دوري[٢٤]. أضف إلى ذلك أن نهاية التسعينات شهدت وصول العديد من الشركات الأجنبية العاملة فى مجال التجزئة، مثل سينسبيري، مترو وكارفور. لقد نجحت هذه الشركات بسرعة فى انتزاع نصيب من السوق بفضل أسعارها التنافسية. هناك ميل للتركز فى قطاع التجارة، بمقتضاه تزيد مجموعة من الشركات الكبيرة من نصيبها فى السوق فى مقابل تناقص نصيب التجار الصغار. وذلك يمثل تطوراً طبيعياً فى أى مجتمع تنمو فيه العلاقات الرأسمالية. هذا التركز فى تجارة التجزئة أضاف عنصراً آخر فى مناخ القلق العام الذى كان يعيش فيه التجار.

الضرائب غير المباشرة، التى تصيب السلع والخدمات، تكون، من وجهة نظر السلطات السياسية، أسهل فى تمريرها فى المجتمع الضريبى من الضرائب المباشرة التى تصيب الدخل. فالضرائب غير المباشرة، مثل ضريبة المبيعات، تصيب تقريباً كل المواطنين بلا تمييز. فهى لا تستهدف

فئة بعينها، بعكس ضرائب الدخل. والحقيقة أن ضريبة المبيعات لا يتحملها فى النهاية رجال الأعمال أوالتجار. هذه مجرد فئات جامعة للضريبة لمصلحة الدولة. فالمستهلك هو الذى يدفع هذه الضريبة، وليس التاجر. لماذا خلقت المرحلة الثانية كل هذه العاصفة من جانب التجار؟ قلنا فيما سبق إن المرحلة الثانية أتت فى سياق من الركود الاقتصادي. على أن هناك عاملاً آخر مهمًا يبدو أنه كان وراء تذمر التجار. فالدولة فى مصر لا تمتلك إلا معرفة محدودة وغير دقيقة عن حجم النشاط التجارى فى البلاد. وهو الأمر الذى يجعل تحصيل ضرائب الدخل على التجار صعبة جداً، تلك الضرائب التى تصيب أرباح التجار. لقد تردد أن بعض الأوساط التجارية لديها شكوك قوية فى أن الهدف الخفى والحقيقى للمرحلة الثانية لضريبة المبيعات سيكون زيادة معرفة الدولة بدخول التجار من أجل إحكام الحصار عليهم فى ضرائب الدخل. لقد تدخل رئيس المصلحة العامة على المبيعات لكى يؤكد للتجار أنه لن يكون هناك أى تدفق للمعلومات من المصلحة العامة للضرائب على المبيعات إلى مصلحة الضرائب العامة المختصة بتحصيل ضرائب الدخل(٢٥). ولكن هذه التأكيدات لم تقنع التجار، وظلت المعارضة قوية. وقد طالب رئيس الغرفة التجارية بالقاهرة، محمود العربي، بأن تنتظر الدولة إصلاح نظام الضرائب على الدخل، والذى أعلنت عنه الحكومة فى نهاية التسعينات، قبل أن تشرع فى فرض المرحلة الثانية من الضرائب على المبيعات(٢٦). من الجدير بالذكر، إن مشروع الضرائب الجديد على الدخل هذا كان من المفترض أن يخفض من أسعار الضرائب على الأرباح التجارية من ٤٠% إلى ٣٠%.

لقد كشفت المرحلة الثانية لضريبة المبيعات عن ضعف الدولة الشديد فى مجال تعبئة الإيرادات. تميزت حملة تسويق الضريبة بالتشوش والتضارب. فعندما انطلقت ردود الفعل الساخطة ضد المرحلة الثانية كان للحكومة خطاب مزدوج : فالخطاب الموجه للتجار كان يقول : "لماذا أنتم غاضبون ؟ أليس المستهلك هو الذى سيدفع فى النهاية الضريبة ؟" والخطاب الموجه للمجتمع القلق من ارتفاع الأسعار بفعل الضريبة كان يقول : "ليس هناك أى داعٍ للقلق. لن نفرض أية ضريبة جديدة. الموضوع ينحصر فى تحصيل ضريبة كانت قد فرضت بالفعل فى عام ١٩٩١ مع المرحلة الأولى من ضريبة المبيعات." هكذا كان الكل فى حيرة. لا أحد يفهم من أين ستأتى

المليارات المنتظرة من الضريبة، إذا لم يتحملها لا التجار ولا المستهلكون. لم يكن الخطاب الحكومي متناقضاً فقط، بل تميز أيضاً بالضعف وبالتردد. فحينما يؤكد رئيس مصلحة الضرائب على المبيعات أنه لن يقوم بتحويل البيانات التي ستتوفر له عن التجار إلى الجهات القائمة على تحصيل الضرائب على الدخل، فهو لم يفشل فقط في طمأنة التجار، بل إنه قدم التزاماً علنياً بالتواطؤ والتكتم على دخول التجار الحقيقية. أي أنه سيسهل التهرب الضريبي. من المفهوم أن تلتزم البنوك بسرية الحسابات، وأن تمتنع عن نقل أية معلومات خاصة بمودعيها إلى أطراف أخرى إلا في حالات استثنائية. ولكن ليس من المفهوم أن تُعلن مصلحة ضريبية أنها ستمنع معلوماتها عن مصلحة ضريبية أخرى من أجل كسب ثقة الممولين.

٥- الضريبة على المصريين في الخارج: غير دستورية

أحد أهم القرارات أو القوانين التي تعكس صعود دولة الجباية في مصر منذ النصف الثاني من الثمانينات كان القانون رقم ٢٢٨ الخاص بفرض ضريبة على المصريين العاملين في الخارج من المشتغلين بالدولة. فلنتذكر أن أعداد هؤلاء قد زادت في الثمانينات، ووصلت التحويلات السنوية التي كانوا يقومون بها إلى حوالي ٣ مليار دولار في المتوسط.[٢٧] وفي ضوء زيادة العجز المالي، وتنامي ميل الجباية لدى الدولة، كان من الطبيعي أن تثير تلك الدخول والفوائض نهم النظام السياسي المصري. لقد شكل القانون رقم ٢٢٨ لعام ١٩٨٩ سابقة جديدة. فقبل صدوره، كانت الضرائب في مصر تعتمد على مبدأ الإقليمية، أي أن يتحمل الضرائب فقط المواطنون الساكنون في داخل الحدود الإقليمية للدولة، ولا يتحملها من يعمل في الخارج. وهذا مفهوم باعتبار أن من يعمل في الخارج لا يحصل على خدمات من الدولة في فترة إقامته هناك. وقد تم تبرير الضريبة على العاملين بالخارج على أساس أن الدولة تحتفظ لهؤلاء بكل الحقوق، مثل التأمين الصحي، لحين عودتهم من الخارج[٢٨] .

أثارت هذه الضريبة الجديدة معارضة شديدة ووصلت هذه المعارضة إلى المحكمة الدستورية العليا، حيث قام البعض في الطعن بدستوريتها. وفي عام ١٩٩٣ قررت هذه المحكمة عدم دستورية القانون رقم ٢٢٨ لعام

١٩٨٩. وقد تأسس هذا الحكم على شيئين : **أولاً** تناقضه مع مبدأ المساواة، لأن الضريبة كانت مفروضة فقط على العاملين بالدولة، دون فرضها على العاملين بالقطاع الخاص. **ثانياً** تناقضه مع مبدأ تناسب عبء الضريبة مع قدرة الممول، لأن القانون فرض الضريبة بنسبة واحدة على دخول متفاوتة [٢٩] .

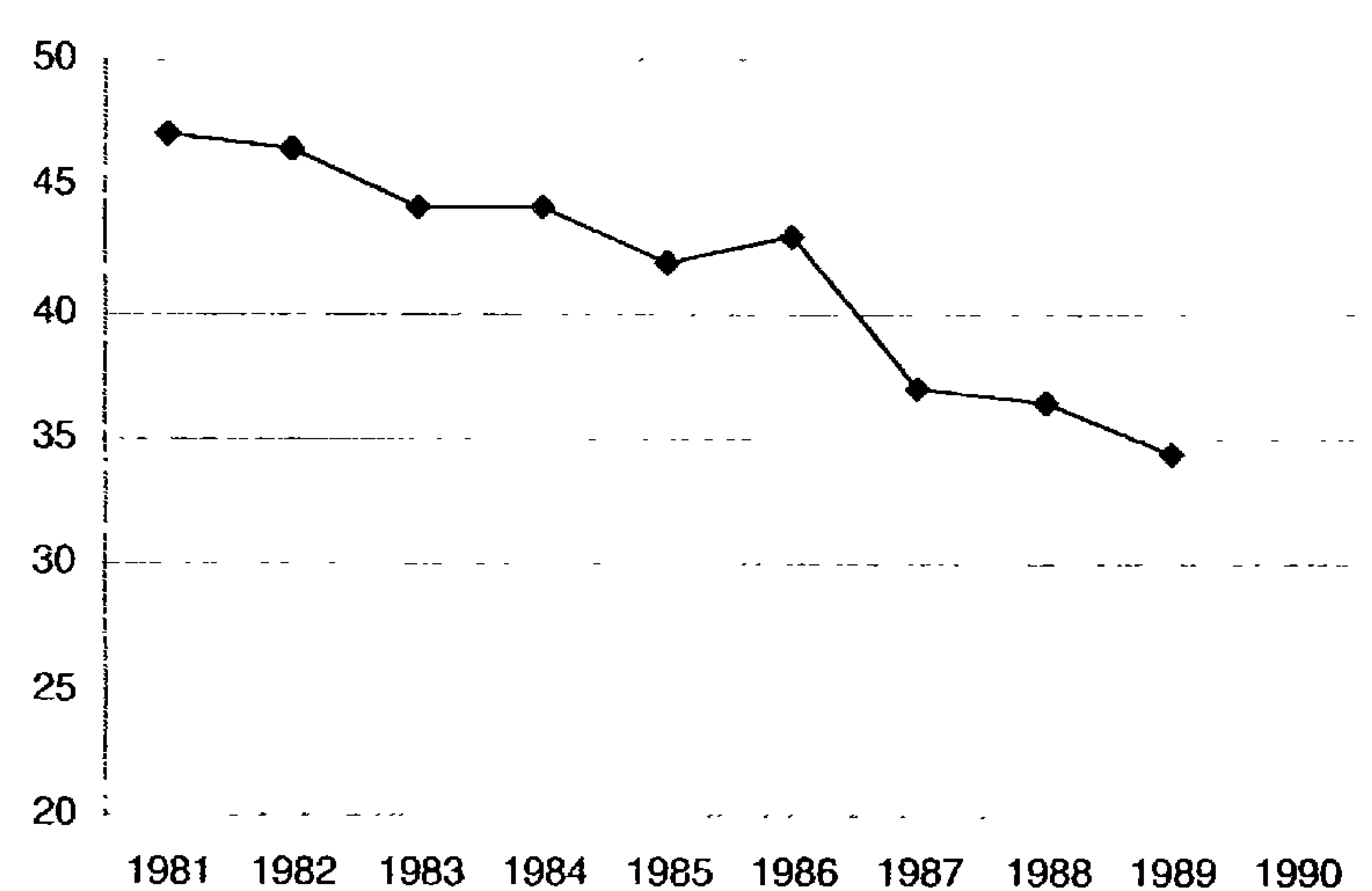
وقد ردت الحكومة على ذلك بإعلانها أن الحكم لا ينطبق إلا على الأطراف الذى صدر الحكم فى صالحها. أى أن أنها لن تعيد إلا الأموال التى استقطعتها من المواطن الذى رفع قضية عدم دستورية القانون رقم ٢٢٨. يُذكر أن هذه الضريبة قد أتت بعائدات تبلغ ٢٤٠ مليون جنيه خلال أربعة أعوام من تطبيقها. بالإضافة لذلك أسرعت الحكومة بإصدار قانون جديد يحاول تلافى عيوب القانون القديم : القانون رقم ٢٠٨ لعام ١٩٩٤. وسع هذا الأخير من الضريبة لكى تشمل العاملين بالقطاع الخاص، وهكذا تحقق مبدأ المساواة. بالإضافة إلى ذلك فإن القانون الجديد احترم مبدأ تفاوت الضريبة تبعاً لقدرة الممول، وذلك حين فرض أسعاراً مختلفة لها، تزيد بزيادة الدخل. بالرغم من ذلك، لم يسلم القانون من الطعن فى عدم دستوريته، وهو الأمر الذى قضت به المحكمة الدستورية العليا فى عام ١٩٩٨. وقد تأسس الحكم هذه المرة أيضاً على عدم احترام القانون لمبدأ المساواة، لأنه فرض الضريبة على العاملين بأجر فقط، ولم يفرضها على الخبراء العاملين بعقود خاصة. [٣٠] هذه المرة لم تصدر الحكومة قانوناً جديداً، ولكنها سارعت بالتأكيد على أن حكم المحكمة لا ينطبق إلا على من صدر الحكم فى صالحه. [٣١] بالإضافة لذلك فقد أصدر رئيس الجمهورية قانوناً فى يوليو ١٩٩٨ ينص على عدم انطباق أحكام المحكمة الدستورية العليا بشكل رجعى فى مجال الضرائب[٣٢]. وهو الأمر الذى بررته أحد المصادر المسئولة بضرورة الحفاظ على الموارد الأساسية للدولة.

٦- الحل النهائي: إصلاح نظام الضرائب على الدخل

أوضحنا فيما سبق كيف سعى النظام السياسى فى الثمانينات والتسعينات إلى حل أزمة الدولة المالية بشتى الطرق. فهو قد بدأ باللجوء لضريبة التضخم ثم إلى الضريبة على المصريين العاملين فى الخارج، ثم بالضريبة

العامة على المبيعات. هذا بالإضافة بالطبع لوسائل أخرى. ولما فشلت كل هذه الوسائل في إيقاف تدهور مالية الدولة، كان على النظام أن يستدير إلى الملف الصعب الذى تحاشى دائماً العمل عليه: إصلاح نظام ضرائب الدخل. وهو الأمر الذى كان عليه أن يلتفت إليه نظراً لتناقص الحصيلة الضريبية كنسبة من الناتج المحلى الإجمالي. انظر شكل ٨.

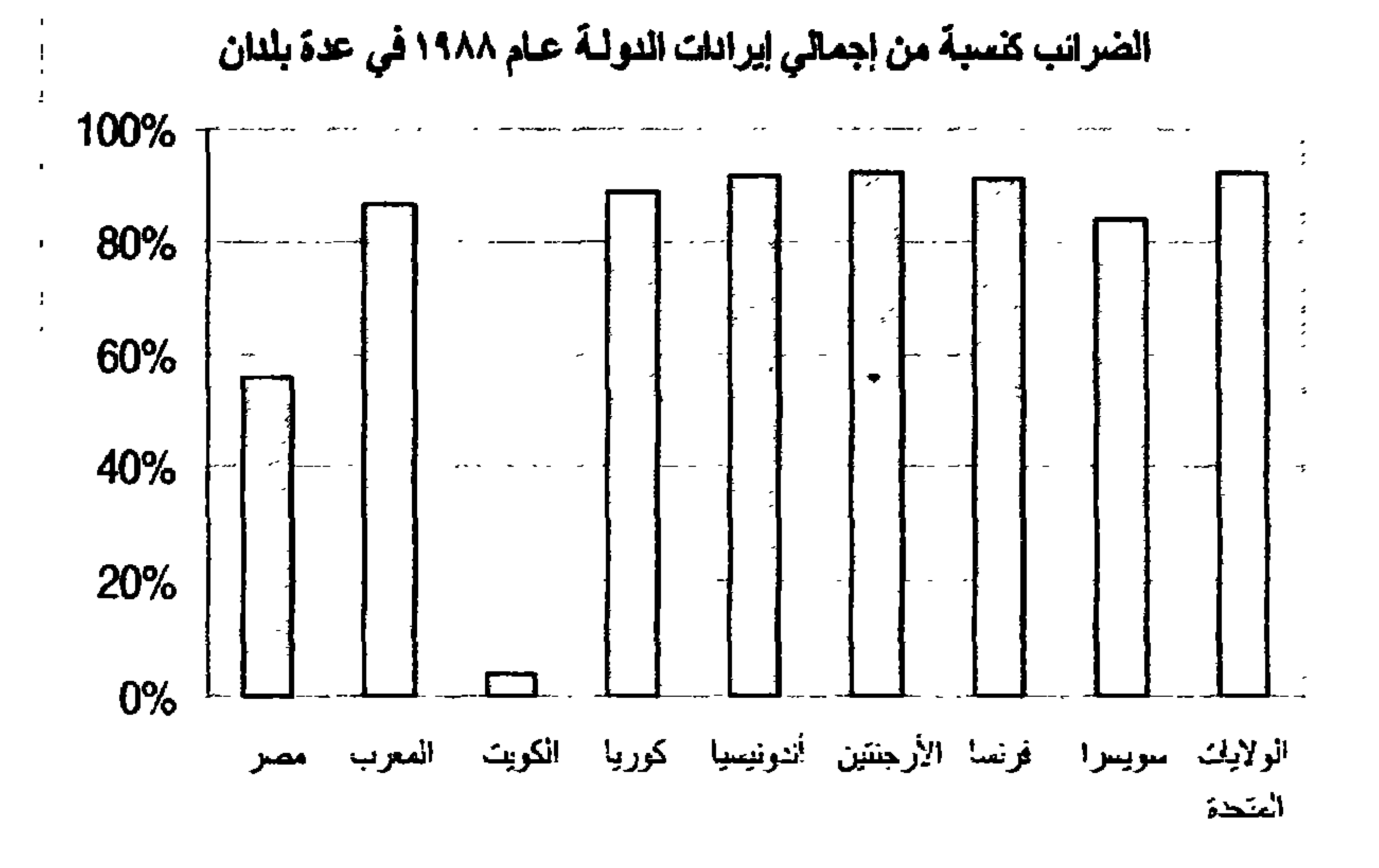
شكل ٨



Source : IMF, *Government finance statistics yearbook*, 1992,

شأنها شأن معظم الدول النامية، تحصل الدولة المصرية على إيرادات ضعيفة من الضرائب. وهى وإن كانت حالتها أفضل من الدول التى تكاد لا تحصل على أى إيرادات من الضرائب مثل الدولة البترولية، إلا أن عوائدها الضريبية تظل أقل من دول نامية أخرى. انظر إلى شكل ٩ الذى يتيح بعض المقارنات فى مجال عوائد الضرائب بين مصر ودول أخرى صناعية ونامية.

شكل ٩



Source: IMF, Government finance statistics year book. 1991.

لقد مرت الثمانينات والتسعينات دون أن يتخذ النظام المصرى أية إجراء جدى فى إصلاح نظام الضرائب على الدخل. كان على التفكير الجدى فى ذلك الموضوع أن ينتظر عام ٢٠٠٠ حينما احتل مدحت حسنين مقعد وزير المالية. لم يأخذ هذا الوزير وقتاً طويلاً كى يعلن عن نيته فى إصدار قانون جديد يكون بمثابة إصلاح شامل لنظام الضرائب على الدخل. لقد وصل هذا النظام إلى منتهاه من وجهة نظر كل الأطراف فى المجتمع. من وجهة نظر الدولة، يعجز هذا النظام عن تحصيل الإيرادات التى تحتاجها وتستهدفها. ومن وجهة نظر العديد من الفئات الاجتماعية، هذا النظام غير كفؤ وغير عادل. فالعاملون بأجر، على سبيل المثال، يرون أنهم الفئة الاجتماعية الوحيدة فى المجتمع التى تلتزم بدفع الضرائب، وذلك لأن تلك الضرائب تستقطع منهم من المنبع. ورجال الأعمال ينظرون إلى نظام الضرائب باعتباره غير كفؤ وإلى الجهاز الضريبى باعتباره كيان من العصور الوسطى وإلى أسعار الضرائب باعتبارها مجحفة (٤٠% على الأرباح التجارية و٣٢% على الصناعة والصادرات). لكل حيثياته فى إدانة النظام الضريبى فى مصر، ولكن هناك إجماع على أن نظام الضرائب فى مصر فى أمس الحاجة لإصلاح شامل.

الخلل فى النظام الضريبى المصري

أن يشرع وزير المالية الجديد فور وصوله إلى مكتبه فى إصدار قانون جديد للضرائب، فذلك يعبر عن ضرورة العمل على تنمية موارد الدولة من الضرائب. الدافع وراء القانون إذن احتياجات دولة، تشهد إيراداتها تناقصاً حاداً وتعرف ميزانيتها عجزاً مزمناً. ولكن الفلسفة التى يقوم عليها هذا القانون تعكس مستوى معين من توازن القوى فى المجتمع، كما تعكس إيديولوجية مسيطرة على المستوى العالمي. المقصود بفلسفة القانون هنا هو الإطار الفكرى الذى يحدد أهداف النظام الضريبي، كما يحدد الأعباء المختلفة التى يجب على كل فئة اجتماعية تحملها. ولكن قبل التعرض لفلسفة القانون سيكون من المفيد أن نبدأ بالحقائق، أى بالخصائص الأساسية للنظام الضريبى المصري. وسأركز هنا على ثلاث خصائص لهذا النظام : تحيزه لصالح الأثرياء وضد العاملين بأجر، والمعدلات الهائلة للتهرب منه، وتكلفة تطبيقه المرتفعة. جدول ٢ يوضح مصادر إيرادات الضرائب فى مصر.

جدول ٢

مصادر الإيرادات الضريبية فى عام ٢٠٠١

بالمليون جنيه مصري

الضريبة	**2000/1**	**%**
الضرائب على رأس المال	75,5	0,1%
الأرباح التجارية والصناعية	2320,1	4,4%
الضريبة على المرتبات	2109,8	4%
ضرائب المهن الحرة	109,6	0,2%
الضرائب العقارية	2	0,003%
التضامن الاجتماعي	81,9	0,1%
الضريبة العامة على الدخل	68,7	0,1%
الضريبة على شركات الأموال	15773	30%
الضريبة على التركات	3,6	0,017%
إجمالي الضرائب المباشرة	**20538,8**	**39,1%**
الضرائب الجمركية	9183,8	17,5%
الضرائب العامة على المبيعات	16524,6	31,5%
الرسوم	2889,3	5,3%
رسوم البترول	705,9	1,3%
رسوم قناة السويس	75	0,14%
رسم تنمية الموارد	825,4	1,5%
ضرائب محلية	663,5	1,1%
رسوم أخرى	952,3	1,8%
إجمالي الضرائب غير المباشرة	**31819,8**	**60,9%**
إجمالي إيرادات الضرائب	**52358,6**	**100%**

المصدر: وزارة المالية المصرية.

النظام الضريبى المصرى لا يحقق العدالة الاجتماعية. ويتضح ذلك على عدة مستويات : أولاً، وكما يوضح الجدول، هناك اعتماد كبير جداً على الضرائب غير المباشرة، وأهمها ضريبة المبيعات. تصل مساهمة

الضرائب غير المباشرة فى إجمالى إيرادات الدولة من الضرائب إلى أكثر من ٦٠%. هذا الميل نحو الاعتماد على الضرائب غير المباشرة أصبح القاعدة المنتشرة على الصعيد العالمي، بسبب تحولات اقتصادية وسياسية عميقة. سنعود إلى هذه النقطة فيما بعد. يكفى أن نذكر الآن أن المالية العامة الكلاسيكية لا تميل للاستخدام المكثف للضرائب غيرِ المباشرة باعتبارها لا تحقق العدالة الاجتماعية. لأن هذه الضرائب التى تُفرض على السلع والخدمات، لا تميز، فهى تصيب الغنى كما تصيب الفقير.

هذا الميل نحو الظلم الاجتماعى للنظام الضريبى المصرى يتجلى أيضاً فى المساهمة المحدودة التى يدفعها الأغنياء والشركات فى إعالة الدولة. وهذا ما يتضح بجلاء فى الإيرادات المحدودة جداً للضرائب على رأس المال وعلى الأيلولة. وهو ما يتضح أيضاً فى أن الضريبة على الأرباح الصناعية والتجارية لا تأتى إلا بنسبة ٤،٤% فقط من إجمالى إيرادات الضرائب، فى الوقت الذى يبلغ عدد ممولى هذه الضريبة حوالى ٥ مليون رجل أعمال وتاجر. وهذه الإيرادات المحدودة لضريبة الأرباح الصناعية والتجارية تثير العجب أيضاً لأن هذه الضريبة تستنزف الطاقة الأساسية لمصلحة الضرائب، حيث يعمل بها حوالى ٦٠ ألف كادر. المساهمة الأساسية التى تدفعها الشركات تأتى من الضريبة على شركات الأموال والتى تساهم بحوالي ٣٠% من إيرادات الضرائب. لكن يجب أن نتذكر أن على الأقل نصف مساهمة هذه الضريبة يأتى من مدفوعات هيئات عامة على رأسها الهيئة العامة للبترول وقناة السويس والبنك المركزي. أما بالنسبة للضريبة على أرباح المهن التجارية التى تدفعها فئات مثل الأطباء والمحامين والاستشاريين وغيرهم، فهى لا تتعدى ٠،٢% من إجمالى عائدات الضرائب. أى أنهم يكادون ألا يساهمون بأى شيء على الإطلاق، فى حين أن هذه الشريحة الاجتماعية تتميز بالدخول المرتفعة. أما مساهمات العاملين بأجر فهى تصل إلى ٤%، أى هى تكاد تصل إلى نفس مساهمة دافعى ضريبة الأرباح الصناعية والتجارية.

الخاصية الثانية للنظام الضريبى المصرى تتمثل فى المعدلات الكبيرة للتهرب منه. تقديرات التهرب تتفاوت، وهى تتراوح بين ١٤ و٢٠ مليار جنيه فى العام.[٣٣] فلنتذكر أن القانون المصرى يعاقب المتهرب بالسجن. ولكن فى الحقيقة لم تُطبَق هذه العقوبة على أى من المتهربين.[٣٤] فمصلحة

الضرائب تميل للتصالح مع المتهربين فى مقابل أن يدفعوا غرامة تصل إلى حوالى ١٠٠% من المبلغ المستحق عليهم. وهو الأمر الذى يجعل من التهرب سلوكاً رشيداً، لأن تكلفة التهرب بسيطة إذا ما وقع المتهرب تحت طائلة القانون. أما فى حالة نجاح الممول فى التهرب، وهو الاحتمال الأغلب، فإنه بذلك يوفر لخزانته مبالغ كبيرة. فرجال الأعمال والتجار يعتقدون أن أسعار الضرائب فى مصر مُبالغ فيها. وفى حقيقة الأمر أن عدم تطبيق عقوبة السجن يشى بضعف الدولة، حيث إنها تطالب المجتمع بدفع نسب معينة من دخول المواطنين ولكنها لا تبدى أى جدية فى تحصيل هذه النسب. وفى الحقيقة استخدام الشدة فى تحصيل الضرائب يصعب على دولة يقودها نظام سياسى يفتقد للشرعية. هذا بالإضافة بالطبع إلى أن ثقة المجتمع فى استخدام الدولة لعائدات هذه الضرائب ضعيفة. سنعود إلى هذه النقطة فى الفصل القادم عن الديمقراطية.

الخاصية الثالثة للنظام الضريبى المصرى تتمثل فى التكلفة المرتفعة لتطبيقه transaction costs. المؤشر الأساسى الذى نعتمد عليه فى هذا الصدد هو النزاعات المريرة التى يخوضها المجتمع مع الدولة لعدم دفع الضرائب. المصريون يرفعون على الدولة حوالى ٥٠٠ ألف قضية كل عام، نصفها ضد وزارة المالية. [٣٥]. وهذا الحجم من النزاعات التى يحيط بتطبيق الضرائب يبين أن النظام الضريبى مليء بالثغرات، كما يظهر عدم قبول المجتمع للنظام الضريبي. لقد زاد نصيب القضايا الضريبية من إجمالى القضايا المرفوعة على الدولة من ٣٢،٢% عام ١٩٩٥ إلى ٤٢% عام ٢٠٠٠. [٣٦] والحقيقة أن كثرة النزاعات حول الضرائب وطول فترة التقاضى تعنى أن تكلفة تطبيق النظام الضريبى فى مصر مرتفعة.

هذا اللجوء المتزايد للقضاء من أجل حسم النزاع الضريبى مع الدولة يكشف عن ضعف المجال السياسى فى مصر. فوسائل مناهضة دولة الجباية فى مصر لم تأخذ شكلاً سياسياً. فالحقيقة أن انحصار الشكل الأساسى لمقاومة الضريبة فى "النضال القانوني" يعكس مجالاً سياسيًا مُغلقًا أو غير متطور. هذا بالإضافة إلى أن القضاء قد أثبت قدرة على الحد من تعسف الدولة فى الجباية، مثلما كان الحال فى مسألة الضريبة على العاملين المصريين بالخارج. ولكن هذا المنحى القانونى فى الصراع ضد النظام السياسى وضد الدولة لا يقتصر على مسألة الضرائب. إنه سمة أساسية

للصراع ضد النظام السياسى فى عهد مبارك. سنعود لهذه القضية فيما بعد.

عرضنا فيما سبق سمات أو مشاكل النظام الضريبى المصري. يَدّعى مشروع القانون الضريبى الجديد الذى أعدته وزارة المالية أنه سيحل تلك المشاكل. تقوم فلسفة ذلك المشروع على التيار النيوكلاسيكى الذى يمارس، منذ الثمانينات من القرن الماضي، سيطرة وسيادة على الفكر الاقتصادى وعلى فكر المالية العامة فى العالم. مناقشة مشروع القانون الجديد تتطلب الذهاب خارج الحدود المصرية لبيان أسس الفكر النيوكلاسيكى فى المالية العامة بالإضافة إلى الكشف عن العوامل التى ساعدت على نموه وانتشاره.

صعود التيار النيوكلاسيكى فى السياسات الضريبية :

التطورات الضريبية التى عرفتها الدول الصناعية فى القرن العشرين عكست أربعة متغيرات أساسية : الحروب العالمية، عملية التحول الديمقراطي، تحديث الدولة وظهور الإيديولوجية الكينزية. شهد هذا القرن حروباً عديدة، أهمها بالطبع الحرب العالمية الأولى والثانية. دفعت هذه الحروب الدول إلى استقطاع موارد أكثر فأكثر من سكانها عن طريق زيادة أسعار الضرائب القائمة وعن طريق استحداث ضرائب جديدة. بالإضافة إلى ذلك فإن عملية التحول الديمقراطى التى شهدتها البلدان الصناعية زادت من القوة السياسية للطبقات الوسطى والعاملة، وهو ما أدى إلى إخضاع رأس المال إلى ضرائب لم يكن يعرفها من قبل. الحرب أثرت أساساً على حجم الضرائب، أى من عائداتها كنسبة من الناتج المحلى الإجمالي. أما الديمقراطية فقد أثرت أساساً على توزيع العبء الضريبي، الذى ابتعد شيئاً فشيئاً عن دخول العاملين بأجر وانتقل أكثر فأكثر إلى دخول الأثرياء.

كان التوسع فى فرض الضرائب مرتبطاً بتحديث الدولة، أى بقدرتها على إحصاء دخول سكانها وتتبعها من أجل استقطاع الضرائب منها. والحقيقة أن ضريبة الدخل التى تعتمد عليها بشكل أساسى الدولة الصناعية، هى اختراع جديد نسبياً. قبل فرض هذه الضريبة كانت الدول تعتمد على استهداف الملكيات مثل العقارات والأراضى الزراعية. بل إنها فى بعض الأحيان، كما حدث فى بريطانيا، كانت تفرض ضرائب على عدد النوافذ فى المنازل، باعتبار أن هذه النوافذ تعكس القدرة المالية للأفراد. هكذا يمكن لزائر بريطانيا حتى اليوم أن يشاهد منازل قام سكانها فى الماضى بسد النوافذ فيها [٣٧]

هذه المتغيرات الثلاثة دعَّمها عامل إيديولوجي قوى، وهو النظرية الكينزية التى ظهرت فى الثلاثينات ومارست سيطرة على الفكر الاقتصادى والمالى حتى السبعينات. أهم ما يميز النظرية الكينزية كان الدور القوى الذى تعطيه للدولة فى الاقتصاد وفى إعادة توزيع الدخل لصالح الطبقات الوسطى والعاملة من خلال الضرائب، لأن ذلك ليس فقط مطلوباً من زاوية العدالة الاجتماعية، ولكنه مرغوب أيضاً من زاوية النمو الاقتصادي. وقد ساهمت تلك النظرية فى تحقيق "تسوية تاريخية" بين اليمين واليسار بمقتضاها قبل اليمين تدخل الدولة فى الاقتصاد، مقابل قبول التيار العريض لليسار بمبدأ احترام الملكية الخاصة. [٣٨] وقد نجحت هذه التسوية واستمرت بفضل مرحلة الرخاء الاقتصادى التى شهدها الاقتصاد العالمى فى الخمسينات والستينات من القرن الماضي.

بعبارة أخرى فإن السياسة الضريبية فى المرحلة التى أعقبت الحرب العالمية الثانية كانت جزءاً لا يتجزأ من السياسة الاقتصادية العامة التى طبقتها الدول الصناعية بفضل التفاعل بين عدة عوامل : اقتصادية (الرخاء) وسياسية (التسوية التاريخية بين اليمين واليسار) وإيديولوجية (الكينزية).

الصورة تغيرت كثيراً فى الثمانينات. فقد اجتاحت الكثير من دول العالم من الشمال إلى الجنوب "إصلاحات" عميقة فى نظمها الضريبية. فمن الولايات المتحدة وبريطانيا وكندا والسويد شمالاً إلى إلى جاميكا وإندونيسيا والجابون جنوباً. والقائمة تطول جداً. كان الملمح الأساسى لهذه الإصلاحات تخفيض الضرائب على الأغنياء وعلى أرباح الشركات واستبدالها بضرائب على المبيعات. [٣٩] البلد الصناعى الوحيد الذى سار عكس الاتجاه فى الثمانينات كان فرنسا. حاول الرئيس الجديد، فرانسوا ميتران والذى أتى إلى السلطة على رأس تحالف بين الاشتراكيين والشيوعيين، أن يطبق سياسية كينزية فى الاقتصاد، وهكذا زاد من الضرائب على أرباح الشركات. ولكن بعد أن اتضح لميتران ميل رءوس الأموال للهرب من فرنسا، تراجع بسرعة عن سياساته ولحق ببقية الدول الصناعية فى انتهاج سياسة ضريبية نيوكلاسيكية. [٤٠] يبدو أنه كانت هناك قوة هائلة تدفع الدول لتبنى نفس السياسات الاقتصادية. يعتقد البعض أن تلك القوة هى عملية العولمة الاقتصادية. يلخص "ماكنزى" و"لى" الفكرة حينما يقولان: "سمحت ثورة تكنولوجيا الاتصالات للشركات بأن تنقل استثماراتها بمجرد الضغط على

زر. وهذه الثورة لم تزد فقط من التنافس بين الشركات ولكنها زادت أيضاً من تنافس الدول على جذب الشركات للعمل داخل بلادها وعلى الحفاظ على تلك الشركات العاملة فيها بالفعل. هذه المنافسة دفعت الدول للحد من الضرائب ومن القيود على التجارة الخارجية. وهكذا فإن تناقص القوة الضريبية للحكومات قد حد من قدرتها على الحكم"[٤١] .

والحقيقة أن الرأى القائل بأن السياسات الضريبية الجديدة أقل ميلاً لتحقيق العدالة الاجتماعية لا يحتكره المحللون من التيار اليساري. انظر إلى ما يقوله فيتو تانزي[٤٢]، الخبير بصندوق النقد الدولى والذى يعمل حالياً مستشاراً اقتصاديا لسيلفيو برليسكوني، رئيس الحكومة الإيطالية : "التقارب الذى يحدث بين السياسات المالية فى الدول المختلفة، والذى ينمو بفعل المنافسة على جذب رءوس الأموال، سيؤدى إلى تخفيض أسعار الضرائب، وهو الأمر الذى سيحد من قدرات الحكومات على استخدام السياسة المالية فى الرعاية الاجتماعية. يبين المسح الذى تم فى ١٤ دولة صناعية أن متوسط الضرائب على الشركات قد انخفض من ٤٦% فى المتوسط عام ١٩٨٥ إلى ٣٣% عام ١٩٩٩".

لاشك أن عولمة رأس المال، أى حريته فى الحركة بين الدول قد مارست ضغوطاً شديدة على الحكومات لتخفيض الضرائب على أرباح الشركات. على أنه لا يجب إغفال دور العوامل السياسية والإيديولوجية. لقد شهدت الثمانينات والتسعينات تراجعاً حاداً لليسار على المستوى العالمي، لم ينعكس فقط فى الخسائر الانتخابية التى حققها ذلك التيار، ولكن أيضاً فى تبنيه سياسات ليبرالية. هذا المد اليمينى ساعد السياسات الضريبية الجديدة على الانتشار. بالإضافة إلى هذا العامل السياسى كان هناك عامل إيديولوجى أيضاً تمثل فى صعود الفكر النيوكلاسيكى على حساب الفكر الكينزى فى الأوساط الأكاديمية وفى المؤسسات المالية الدولية التى تضع الأجندة الفكرية للاقتصاد العالمي. وقد أنتج ذلك انقلاباً فى الفكر الضريبي. فى ظل الكينزية تكون الضرائب على الشركات مرتفعة نسبياً من أجل إعادة توزيع الدخل. ولكن فى ظل النيوكلاسيكية، تكون الضرائب على الشركات أقل بكثير لأن ذلك يؤدى إلى مزيد من التوظف.

التحولات التى حدثت للسياسات الضريبية فى العالم الثالث تخضع لنفس

المتغيرات التى أثرت على الدول الصناعية. لكن خصوصية دول العالم الثالث تكمن فى أن دور المؤسسات المالية الدولية كان مهم جداً هنا بسبب حاجة هذه الدول إلى تعاون هذه المؤسسات المالية لجدولة الديون المستحقة عليها، والتى كانت مشكلة متفجرة فى الثمانينات. وكان دور هذه المؤسسات حاسماً فى تعديل السياسات الضريبية هناك لأن الفكر النيوكلاسيكى كان قد سيطر عليها منذ السبعينات.

هكذا فإن الإصلاحات الضريبية اجتاحت العالم الثالث فى الثمانينيات، وانعكس ذلك فى زيادة أهمية الضرائب غير المباشرة فى توليد دخول الدولة، وتناقص أهمية الضرائب المفروضة على أرباح الشركات. يوضح بارتازاراتي[٤٣] أن متوسط الضرائب على أرباح الشركات قد تناقص فى أمريكا اللاتينية من ٤٣،٣% فى ١٩٨٦، إلى ٣٦% فى عام ١٩٩٢ وإلى ٢٧،٦% فى ١٩٩٨. وأشار إلى أن ذلك الانخفاض كان أقوى فى أمريكا اللاتينية عنه فى الدول الصناعية. أما أشر[٤٤] فهو يشير إلى اتخاذ السياسة الضريبية نفس الاتجاه فى جنوب شرق آسيا. ولكنه يلاحظ أن البلد الوحيد الخارج عن الإجماع فى هذا الصدد كان كوريا الجنوبية، التى سارت فى الاتجاه المعاكس. يرجع ذلك إلى عملية التحول الديمقراطى الذى شهدها هذا البلد. فبعد سقوط الديكتاتورية هناك حاولت الحكومة الجديدة المنتخب ديمقراطياً أن تحقق بعض العدالة الاجتماعية عن طريق التركيز على الضرائب المباشرة عوضاً عن الضرائب غير المباشرة. هكذا ففى الوقت الذى قلت فيه مساهمة الضرائب المباشرة فى إيرادات الدول الأخرى زادت هذه المساهمة فى كوريا من ٤١،١% فى ١٩٨٧ إلى ٥٣،٨% فى ١٩٩٤[٤٥].

مشروع القانون الضريبى المصري: نيوكلاسيكي

فى ضوء هذه التحولات فى السياسة الضريبية على الصعيد العالمى يمكن أن نتفهم اتجاهات السياسة الضريبية المصرية الآن. كما قلنا أعلاه فإن الاتجاه العالمى منذ الثمانينات هو زيادة إيرادات الدولة من الضرائب غير المباشرة. وهو ما حدث بالفعل حين طبقت الدولة المرحلة الأولى من الضريبة العامة على المبيعات سنة ١٩٩١ فى إطار برنامج الإصلاح الاقتصادى الموقع مع البنك الدولي، ثم تأكد هذا الاتجاه بتنفيذ المرحلة الثانية

سنة ٢٠٠١. بالإضافة لذلك فإن القانون الضريبى الجديد على الدخل الذى صاغته وزارة المالية فى عهد مدحت حسنين يكشف عن فكر نيوكلاسيكى لا ريب فيه. الفكرة الأساسية التى يتأسس عليها هذا القانون هى "المعادلة السحرية" النيوكلاسيكية : "لكى تزيد من إيرادات الضرائب يجب أن تخفض من أسعار الضرائب نفسها." فتخفيض أسعار الضرائب يؤدى إلى زيادة دخل الشركات القابل لإعادة الاستثمار. وزيادة الاستثمار تؤدى بالضرورة إلى زيادة التوظيف ونمو الدخول ومن ثم زيادة الإيرادات الضريبية. مما يدعم هذه الفكرة فى مصر حقيقة أن معدلات التهرب فى مصر مرتفعة جداً. لذلك فإن تخفيض أسعار الضرائب من المفترض أن يشجع رجال الأعمال على الالتزام وعلى دفع ما عليهم من ضرائب للدولة. فمن الشائع أن التهرب فى مصر يرجع جزئياً إلى أسعار الضرائب المرتفعة. لذلك يكون التهرب جدير بالمخاطرة. تنطبق الفكرة نفسها على أصحاب المهن الحرة، حيث إن تخفيض أسعار ضرائبهم من المفترض أن يؤدى بهم إلى نسبة أعلى من الالتزام. هكذا فإن مشروع القانون الجديد(٤٦) خفض من الحد الأقصى للضريبة على الأرباح التجارية من ٤٠% إلى ٣٠% والصناعية من ٣٢ % إلى ٣٠% وأرباح المهن الحرة من ٤٠% إلى ٣٠%. وبهذا تصل مصر إلى درجة معقولة من التنافسية مع الدول النامية الأخرى. انظر جدول ٣ الذى يبين أسعار الضرائب فى مصر الآن بالمقارنة مع بعض الدول المختارة من العالم الثالث.

جدول ٣

أسعار الضرائب على أرباح الشركات فى بعض الدول المختارة من العالم الثالث عام ٢٠٠٠

الدولة	أسعار الضرائب على أرباح الشركات %
مصر	32-40
تركيا	33
المغرب	35
تونس	35
إسرائيل	36
الأرجنتين	35
البرازيل	37
شيلى	15
المكسيك	35
بيرو	30
إندونيسيا	30
سنغافورة	26
هونج كونج	16
كوريا الجنوبية	31

Source: KPMG, KPMG corporate tax rate survey. 2000. Cited in Hanaa Kheir el-Dine et al., *Marginal effective tax rates and investment decisions in Egypt*. The Egyptian center for economic studies, working paper No. 45. Cairo: 2000.

على الرغم من أن مشروع القانون الجديد صادر أساساً لتخفيض أسعار الضرائب على الشركات من أجل زيادة تنافسية مصر فى جذب الاستثمارات، فإن المشروع أراد أن يعطى الانطباع بتخفيضات وفوائد تعم على الجميع. هكذا فإن المشروع أعلن عن إعفاءات للفئات الأكثر فقراً. فقد رفع حد الإعفاء (الدخل الذى ليس مطالب بضرائب) من ٢٠٠٠ جنيه إلى ٢٥٨٠ جنيه سنوياً للأعزب، ومن ٢٥٠٠ جنيه إلى ٣٣٦٠ جنيه للمتزوج، ومن ٣٠٠٠ جنيه إلى ٤٢٠٠ جنيه إلى المتزوج ويعول. هذا بالإضافة إلى بعض التخفيضات فى أسعار الضرائب.

لقد كشف النقاش الذى دار حول مشروع القانون الجديد عن عدم رضاء العديد من الفئات الاجتماعية عن التخفيضات التى قررها. فقد اعتبر رجال الأعمال العاملون فى التجارة أن تخفيض أسعار الضرائب من ٤٠% إلى ٣٠% هو تخفيض غير كاف. أما الصناعيون والمصدرون فقد رأوا أنهم لم يربحوا شيئاً تقريباً لأنهم سوف يدفعون ٣٠% فى ظل القانون الجديد، بينما كانوا يدفعون ٣٢% فى ظل القانون الحالي(٤٧). الأمر ينطبق أيضاً على العاملين بالمهن الحرة الذين يرون أن نسبة ٣٠% تظل نسبة مرتفعة. بالإضافة لذلك، فإن البعض رأى أن رفع حد الإعفاء من الضريبة الذى جاء به مشروع القانون الجديد لا يوازى ارتفاع تكلفة المعيشة اليوم(٤٨).

إحدى النقاط التى تجاهلها مشروع القانون كانت قضية الإعفاءات الضريبية. كان القانون رقم ٤٢ لسنة ١٩٧٤ وتعديلاته، والقانون رقم ٥٩ لسنة ١٩٧٩ عن المدن الصناعية الجديدة قد قدما إعفاءات كبيرة للمشروعات العاملة فى المدن الجديدة : ١٠ سنوات إعفاء من الضريبة على الدخل. وكان الدافع وراء تلك الإعفاءات الرغبة فى تشجيع الاستثمارات المحلية والأجنبية. ولكن كان من الواضح منذ الثمانينات أن ذلك النظام لم يحقق المنتظر منه، وأنه قد ضيع على الدولة إيرادات ضريبية كبيرة. هذا بالإضافة إلى ما هو معروف من قيام بعض الشركات التى استنفذت فترة الإعفاء بإعادة تسجيل نفسها باسم جديد من أجل الاستفادة من فترة إعفاءات جديدة. حتى الثمانينات كانت الانتقادات الموجهة لنظام الإعفاءات تقتصر على الأوساط اليسارية. أما فى التسعينات فقد امتدت الانتقادات لتشمل أيضاً الأوساط الأكاديمية الليبرالية وبعض جماعات رجال الأعمال. وقد أوضحت بعض الدراسات أن رجال الأعمال يفضلون أسعار ضرائب مخفضة عن فترة إعفاء تعقبها أسعار ضرائب مرتفعة. (٤٩) هذه الخلاصة تسير فى نفس اتجاه المؤسسات المالية الدولية مثل صندوق النقد الدولى والبنك الدولى اللذين لا يفضلان أسلوب الإعفاءات الكاملة والمحدودة فى الوقت.

خلاصة القول إن هناك توافقًا عامًا على أن الإعفاءات غير مجدية. هذا بالإضافة إلى أن استنفاذ العديد من رجال الأعمال لفترة الإعفاء أو اقترابهم من ذلك، جعل مصالحهم متجهة ناحية تخفيض أسعار الضرائب فى مقابل إلغاء الإعفاءات، وهو الموقف الذى تبناه اتحاد الصناعات على سبيل المثال(٥٠)

على الرغم من التوافق العام على ضرورة إلغاء نظـــام الإعفـــاءات أو على الأقل ترشيده فإن مشروع القانون الجديد لم يمس هذه الإعفاءات. هناك بالطبع رجال أعمال مازالوا يستفيدون من النظام القديم ولن يسلموا بسهولة أمام الإلغاء. ربما تكون الحكومة قد خافت أن يؤدى إلغاء الإعفـــاءات إلـــى خلق مناخ طارد للاستثمارات. لكن هذا لا يفسر وحده القضية. الحقيقـــة أن هناك حارسًا قويًا من داخل الدولـــة لنظـــام الإعفـــاءات : الهيئـــة العامـــة للاستثمار. تأسست هذه الهيئة فى منتصف السبعينات لتشـــجيع الاســـتثمار، وهى التى تتولى الإشراف على نظامٍ الإعفاءات هذا. لذلك فمن الطبيعى أن إلغاء هذا النظام يمثل انتقاصاً مباشراً فى سلطاتها.

تجب الإشارة إلى بعض التحولات التى حدثت قبل الانتهاء مـــن هـــذا الكتاب. فبتغيير الحكومة فى يونيو ٢٠٠٤، خرج وزيـــر الماليـــة، مـــدحت حسانين، من التشكيل الوزارى الجديد واحتل مقعده يوسف بطرس غـــالي. وبهذا يكون حسانين قد خرج من الوزارة قبل إقرار المشروع الذى كان قـــد أنجزه عام ٢٠٠١ والذى ظل فى أروقة الحكومة بدون أن يرى النور. ربما يفسر هذا التأخير البطء الشديد الذى يشوب جهاز الدولة، خاصة منذ تـــولى مبارك الحكم فى عام ١٩٨١. وربما يفسره الخلافات التى اكتنفت القـــانون الجديد. فكما قلنا ارتأى أوساط رجال الأعمال أن نسبة ٣٠ % على الأرباح الصناعية والتجارية لا تزال مرتفعة.

على أية حال، أعاد الوزير الجديد، يوسف غالي، طرح مشروع القانون الضريبى فى نفس فلسفته ولكن مع بعض التعديلات. لعل التعديل الأهم على المشروع يكمن فى تخفيض الحد الأقصى للضريبة علـــى الشـــركات إلـــى ٢٠% وبذلك حصل رجال الأعمال على تخفيض يصل إلى النصف. وهكذا فإن وزير المالية الجديد يقوم برهان كبير ومخاطرة شديدة. وقد تردد عنـــه قوله أن القانون الجديد يشبه لعبة الروليت (لعبة الرهان)، أى أن تكسب كل شيء أو تخسر كل شيء. فإما أن ينجح به فى كبح جماح الانخفاض الـــذى يصيب إيرادات الدولة، وإما أن يُغرق القانون الجديد الدولة فى قاع الأزمة. والأمر بالطبع متوقف على استجابة رجال الأعمال لهذا التخفـــيض. إذا زاد التزامهم بدفع الضرائب فسيعوض ذلك الإلتـــزام الانخفـــاض فـــى أســـعار الضرائب. ولكن ماذا لو لم يؤد القانون الجديد إلى زيـــادة الالتـــزام ؟ مـــن الصحيح أن الفكرة التى تطرحها وزارة المالية منطقية. لا شك أن تخفـــيض

أسعار الضرائب يشجع على الالتزام، لأن الضرائب المرتفعة تجعل من التهرب مغامرة مربحة. ولكن هذه الفكرة تتأسس على افتراض خاطئ وهو أن التهرب يعود فقط إلى ارتفاع أسعار الضرائب. لكن فى الحقيقة المسألة أكثر تركيباً. فالتهرب يعود أيضاً إلى سهولة تحققه، بما أن الجهاز الضريبى فى مصر يعانى من معدل مرتفع من الفساد. وحتى هذه اللحظة لم يطرح وزير المالية الجديد مشروعاً لإصلاح الجهاز الذى يحتل قمته. والتهرب أيضاً له أسباب سياسية. فحينما يفتقد النظام السياسى الشرعية فى الحكم، وحينما تكون القناعة السائدة أن الدولة تنفق عائدات الضرائب على بيروقراطيتها الفاسدة، وحينما تكون الشفافية فى إنفاق الدولة محدودة، تظل دوافع التهرب قائمة. وهذه المشاكل لا تستطيع وزارة المالية أن تعالجها، لأنها تخص النظام السياسى كله وتلحق بالدولة برمتها.

٦- اللجوء للرأسمالية: "الدور الاجتماعي" لرجال الأعمال

أحد الاستراتيجيات التى لجأ إليها النظام المصرى لتعويض التناقص فى الإيرادات الريعية، كان اللجوء لرجال الأعمال كى يدفعوا تبرعات لأعمال المنفعة العامة أو للمجتمع philanthropy. نحن لا نقصد هنا الصدقات، أى التدفقات المالية من أفراد لأفراد، ولكن نقصد التدفقات المالية من أفراد وهيئات للدولة أو لبعض الوظائف العامة. كأن يساهم رجل أعمال مثلاً فى تجميل مدينة أو فى بناء مدرسة. وهذا يعد بمثابة خصخصة للنظام الضريبي. فبدلاً من أن يدفع رجل الأعمال الضريبة للدولة، لكى تتولى هى بناء المدارس، فهو يقوم بنفسه ببناء المدرسة. ليس هناك أرقام متاحة عن هذه الظاهرة. ولكن الشواهد من الواقع كثيرة على نموها وانتشارها. فهذه الظاهرة مسجلة فى العديد من الأحيان على الميادين التى تحمل أسماء رجال الأعمال أو الشركات التى شاركت فى تطويرها. وقد رأينا فى الفصل الخاص بالمستوى المحلى من الدولة كيف تأسست تجربة تطوير مدينة الإسكندرية على تبرعات رجال الأعمال. بالإضافة لذلك فانتشار تلك الظاهرة ثابت أيضاً فى بعض الدراسات التى أشارت إلى ذلك [٥١].

من الطبيعى أن تكون للتبرعات التى يدفعها رجال الأعمال للدولة ثمن. وهذا الثمن قد يكون مادي. أى أن يحصل رجل الأعمال المتبرع على

إعفاءات من بعض الالتزامات كالرسوم، أو أن تقدم له مؤسسات الدولة بعض الامتيازات مثل عقود مقاولات أو عقود توريد أو خلافه. ولكن الثمن قد يكون معنوياً أو رمزياً، كأن يُكتَب اسم المتبرع على المُتبَرَع به، كما رأينا في حالة الميادين في الإسكندرية وأيضاً في القاهرة. والثمن المعنوى قد يُدفع لكل رأسمالى على حدة. ولكن هناك ثمناً قامت الدولة بدفعه لفئة رجال الأعمال ككل. ففى عقد التسعينات، قام التليفزيون، الجهاز الأيديولوجى للدولة، بتغيير صورة رجال الأعمال التى تظهر على الشاشة. كانت صورتهم التقليدية فى الأعمال الدرامية قبل ذلك أقرب للأفاقين والنصابين. ولكن الأمر تغير نسبياً فى التسعينات على سبيل المثال، وبدأ التلفزيون فى تسليط الأضواء على رجال أعمال من الأخيار، كما بدأ يردد بقوة "الدور الاجتماعى لرجال الأعمال"، سواء كدور تلعبه هذه الفئة بالفعل، أو كدور مطلوب منهم.

السؤال الذى يهمنا هنا هو الآتى: هل يُضعف لجوء النظام السياسى لتبرعات رجال الأعمال من سيطرة هذا النظام على المجتمع ؟ فى كتابها "خصخصة الدولة"(٥٢) تجيب بياتريس هيبو على هذا السؤال بالنفى، وتقدم فرضية مفادها أن قدرة النظام السياسى على تعبئة الأموال من رجال الأعمال تكشف عن "سيطرة على المجتمع وعن قدرة كبيرة على تدعيم السلطة المركزية. النموذج الذى طرحته لتدعيم فكرتها كانت تجربة الصندوق الوطنى للتضامن فى تونس، الذى أسسه الرئيس بن على فى عام ١٩٩٢، والذى تأتى موارده من تبرعات رجال الأعمال. وهى تعتقد أن هذا الصندوق، الذى يتحكم فى موارد كبيرة، هو بمثابة نظام مالى مواز لنظام الدولة. فالرئيس وحده هو الذى له اليد العليا على هذه الصندوق، وهو ينفق منه على أعمال المنفعة العامة من أجل تعظيم شعبيته. وإيرادات ونفقات هذا الصندوق لا تُحتسب فى ميزانية الدولة. بهذا المعنى تقول هيبو إن الدولة تتعرض للخصخصة. ولكنها تؤكد أن ذلك لم يؤثر بالسلب على نفوذ وسلطة الرئيس بن علي.

نفس الفكرة نجدها عند بول فين صاحب كتاب "الخبز والسيرك"(٥٣)، الذى ينظر للموضوع من زاوية تاريخية. فهو لا يرى أن تبرعات الأثرياء لأعمال المنفعة العامة تهدد سلطة الدولة. فليس هناك وظائف تقوم بها الدولة بشكل مطلق، كما أنه ليس هناك وظائف تكون موكولة للقطاع الخاص بشكل

تام. فالوظائف التى تحتكر الدولة ممارستها تختلف من مجتمع لآخر ومـــن وقت لآخر. فبعض الدول اضطلعت بما كانٍ يُعتبر مـــن وظـــائف القطـــاع الخاص، بداية من التأمين الصحى ووصولاً إلى رعاية الفن والأدب. كمـــا نرى فى بلدان أخرى الفاعلين الخاصين يقومون بوظـــائف تكـــون تقليـــدياً للدولة. بل إن هناك بعض الحضارات التى قام فيها محكمون مـــن الأفـــراد بوظيفة القضاء. لذلك فإن اضطلاع أفراد أو هيئات خاصة بوظائف الدولـــة لا يعنى بالضرورة انتقاصاً من سلطتها، وإنما هو إعادة تعريف لها.

مع الاعتراف بأن لجوء السلطة السياسية لطلب المعونات من القطـــاع الخاص لا يؤدى بالضرورة إلى إضعاف سيطرتها على المجتمع، فإن الأمر يحتاج إلى مزيد من التوقف. التجربة التونسية التى طرحتها هيبو مبنية على سيطرة مطلقة للرئيس على تعبئة الموارد من رجال الأعمال، مما يقلل مـــن مخاطرها. ولكن الحالة المصرية تكشف عن قدر أقل من المركزيـــة. لقـــد رأينا فى فصل المحليات أن هناك قدراً من اللامركزية فى تعبئة واســـتخدام تبرعات الرأسماليين. فالمحافظون فاعلون أساسيون فى هذه القضـــية، كمـــا رأينا فى الإسكندرية. والأمر لا يقتصر فقط على المحافظـــات، بـــل امتـــد لمؤسسات عامة عديدة، حتى الجامعات وبعض الكليات. بهذا تكون العديـــد من المؤسسات العامة خاضعة للمصالح الخاصة التـــى تمـــول جانبـــاً مـــن احتياجاتها، ومتحررة جزئياً من قيود السلطة المركزية التى لم تعد تســـتطيع تلبية احتياجاتها الأساسية.

اضطرار السلطة السياسية إلى منح بعض الأفراد والهيئـــات الخاصـــة الحق فى المساهمة فى أعمال المنفعة العامة أو مساعدة الجماعة فى وقـــت الأزمات، يحمل معه مخاطر تشكل مراكز مستقلة من النفوذ السياســـي. لأن الإنفاق يؤدى بالضرورة إلى خلق أتباع مخلصـــين. والحقيقـــة أن النظـــام السياسى المصرى يحاول أن يقلل من مخاطر ذلك عن طريق إدارة المسألة بالمنطق الأمني. فلنعطى مثالاً على ذلك: حينما ضرب الزلزال مصر فـــى عام ١٩٩٢ خفت جماعة الإخوان المسلمون لمساعدة المجتمع عن طريـــق توزيع المساعدات على الأهالي. هذا ما جعل النظام السياسى يهـــرع إلـــى إصدار أمر عسكرى يحظر تلقى أو توزيع المساعدات إلا للجهات العامـــة. لقد غض النظام السياسى الطرف عن بعض النشاط للإخوان المسلمين فـــى مجال الخدمة الاجتماعية فى مراحل عديدة، وهـــو النشـــاط الـــذى ســـاعد

الجماعة على تكوين شبكات واسعة من التأييد. ولكن أن يصل هذا النشاط إلى مستوى الظهور بشكل المنقذ للمجتمع فى وقت الأزمات، مثل حالة زلازل ١٩٩٢، فهذا لم يكن ممكناً. الجهة الأساسية التى كان لها الحق فى الظهور هكذا كانت القوات المسلحة التى أقامت الخيام ووزعت البطاطين على المنكوبين.

النظام السياسى إذن توسع خلال التسعينات فى طلب الإعانات من القطاع الخاص. ولكنه حاول أن تكون تعبئة المعونات تحت إدارته وأن تقتصر على المخلصين له. وبالعودة لمثال الزلزال، قامت قرينة الرئيس بحملة لجمع تبرعات لإصلاح المدارس التى تهدمت، ولبناء مدارس جديدة. وقد لجأ النظام هنا إلى قاعدة المخلصين له من رجال الأعمال. وتضمنت الحملة أن يُعلن التلفزيون عن أسماء المتبرعين فور تلقى تبرعاتهم. أى أن الدولة كانت تسدد فى الحال ثمن التبرع.

ملخص القول، لجوء النظام السياسى إلى طلب التبرعات من رجال الأعمال، أو سماحه لهم بالمشاركة فى أعمال المنفعة العامة بمواردهم الخاصة عوضاً عن موارد الدولة، يحمل معه الكثير من المخاطر. حاول النظام المصرى السيطرة على تلك المخاطر، ونجح إلى حد كبير. ولكن السيطرة تصبح أكثر صعوبة كلما زاد هذا الدور الاجتماعي.

٧- التوريد الإجبارى للعملة الصعبة: العودة للأساليب البيروقراطية فى تعبئة الموارد

فى مارس ٢٠٠٣، أصدر رئيس الوزراء، عاطف عبيد، القرار رقم ٥٠٦ الذى يفرض على المصدّرين توريد ٧٥% من العملات الصعبة التى حققوها فى عملية التصدير. كان سعر الصرف الرسمى للجنيه المصرى فى تلك الفترة حوالى ٦ جنيهات للدولار الأمريكى الواحد. أما سعر الصرف غير الرسمى فكان حوالى ٧ جنيهات. وفى هذه الحالة فإن كل دولار يتم توريده لبنوك الدولة بالسعر الرسمى يتضمن خسارة للمصدر تبلغ جنيهًا. هذا الجنيه يصب فى خزانة الدولة. نظام التوريد الإجبارى للعملات الصعبة يتضمن إذن ضريبة متخفية من الدولة على المصدّرين.

جاء القرار رقم ٥٠٦ بهدف السيطرة على سعر صرف الجنيه الذى

شهد مرحلة من انخفاض سعره أمام الدولار. فبعد أن حافظ الجنيه على سعر صرفه طوال التسعينات، بدأ في الانخفاض السريع بداية من عام ٢٠٠٠. وبالرغم من أن القرار كان له أهداف في السياسة النقدية (السيطرة على سعر العملة) فإنه كان يحمل بعض النتائج المالية (حصول الدولة على ضرائب مستترة من المصدّرين).

اعتبرت بعض أوساط رجال الأعمال أن القرار ٥٠٦ يمثل عودة للأساليب البيروقراطية فى إدارة الاقتصاد[٥٤]، وتراجعاً كبيراً فى التحول ناحية الليبرالية الاقتصادية، الذى بدأ فى عام ١٩٩٠. وكان للمنظمات "الحرة" لرجال الأعمال، مثل جمعية رجال الأعمال المصريين، موقفاً ناقداً لهذا القرار أكثر من المنظمات الكوربوراتية، مثل الاتحاد العام للغرف التجارية، التى لا تزال الدولة تسيطر عليها. فعلى سبيل المثال قامت منظمة رجال الأعمال المصريين بتوجيه رسالة إلى رئيس الوزراء ذكرت فيها ما رأت أنه أضراراً بالغة تلحق بالاقتصاد وبالصادرات المصرية جراء القرار ٥٠٦. [٥٥] أما اتحاد الغرف التجارية فلم يتخذ أى موقف واضح. بل أن رئيسه، خالد أبو إسماعيل، الذى يشغل أيضاً عضوية مجلس السلع الزراعية كان قد أعلن أن هذا المجلس يُعد قائمة سوداء بالمصدرين للحاصلات الزراعية الذين لا يوردون للبنوك حصيلة العملات الصعبة التى يحصلون عليها. [٥٦].

أما وزارة التجارة الخارجية، التى من المفترض أن تكون قريبة من المصدرين، والتى ترأسها فى هذه الفترة، يوسف بطرس غالي، أحد أكثر المسئولين ليبرالية، فقد اضطرت على ما يبدو إلى المشاركة فى الحملة على المصدرين. وقد أُعلن عن تكوين شبكة معلومات بين وزارة التجارة الخارجية وبين مصلحة الجمارك، حتى تحصل وزارة التجارة على معلومات دقيقة عن المصدرين وحجم صادراتهم. وبمقتضى هذه المعلومات قامت وزارة التجارة الخارجية بتعليق نشاطات بعض المصدرين الذين لم يسلموا حصيلة صادراتهم من العملات الصعبة. [٥٧].

على أن هذا القرار تعرض للطعن أمام القضاء. وفى ٢٠٠٤/١٢/١٣ ألغت محكمة القضاء الإدارى فى مجلس الدولة قرار رئيس مجلس الوزراء، ومحافظ البنك المركزي، بإلزام الجهات والهيئات والشركات والأفراد ببيع٧٥%، مما يرد إليها من مدفوعات بالنقد الأجنبى إلى البنوك خلال

أسبوع من تاريخ ورودها. وقالت المحكمة إن القرار يعد عدوانا وخروجا على أحكام القانون.

٨- تنظيم القطاع غير المنظم

شأنها شأن كل الدول النامية فإن مصر تحتوى على قطاع من الاقتصاد يعمل خارج الإطار المؤسسى والقانونى الرسمى يطلق عليه القطاع غير المنظم. هذا القطاع يمارس أنشطة مشروعة ومقبولة اجتماعياً، ولكنه لأسباب كثيرة فضّل ألا يسجل نفسه لدى الدولة، وألا يدخل فى علاقات مع الكثير من مؤسساتها. تشير بعض التقديرات إلى أن وحدات القطاع غير المنظم تصل إلى حوالى ٤٠% من الوحدات العاملة بالاقتصاد وتقوم بتشغيل أكثر من ٤٠% من قوة العمل المصرية. [٥٨] وبطبيعة الحال فإن أكثر مؤسسات الدولة التى لا تفضل وحدات القطاع غير المنظم إقامة أية علاقات معها هى وزارة المالية. هذا القطاع إذن لا يدفع ضرائب. لذلك فمن الطبيعى أن تستدير السلطات المالية إلى ذلك القطاع للبحث عن إيرادات هناك، بعد أن استنفذت وسائل أخرى كثيرة، كما رأينا أعلاه، فى الحصول على إيرادات جديدة.

بدأت هذه العملية فى عام ٢٠٠٠ حينما شرع وزير المالية الجديد، مدحت حسانين، فى تكوين تصور وقاعدة معلومات عن هذا القطاع. [٥٩] وقد لجأ الوزير فى ذلك للتعاون مع مركزين اقتصاديين. الأول هو المركز المصرى للدراسات الاقتصادية، وهو مؤسسة بحثية خاصة نجحت فى السنوات العشر الماضية فى أن تكون معملاً لأفكار think tank الليبرالية الاقتصادية فى مصر. المركز الثانى هو مركز الليبرالية والديمقراطية فى بيرو والذى يترأسه هرناندو دى سوتو، وهو اقتصادى ذاع صيته فى الفترة الأخيرة بفضل أطروحته عن "رأس المال الميت". ففى كتابه "سر رأس المال"[٦٠]، حاول دى سوتو تفسير تأخر العالم الثالث بالنسبة لدول الشمال بانتشار رأس المال الميت بها، والذى يتشكل من الأصول الاقتصادية والمالية غير المسجلة فى الاقتصاد الرسمي، كالعقارات والورش التى تعمل فى الظل. وتتبع الطبيعة الميتة لهذا الرأسمال من حقيقة أنه لا يمكن استخدامه كضمان للحصول على قروض. فصاحب العقار المسجل فى

الشهر العقاري، على سبيل المثال، يستطيع الحصول على قرض بضمان هذا العقار. وهو ما لا يتاح لصاحب العقار غير المسجل. بالإضافة إلى ذلك فإن وحدات القطاع غير المنظم لا تستطيع الحصول على أشكال أخرى من المساندة من جانب الدولة. وبهذا فإن دخول القطاع غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم هو بمثابة إحياء لرأس مال ميت.

سنكتفى بهذا القدر فى عرض أطروحة دى سوتو لأن التعرض لها بالتحليل وبالنقد يخرج عن موضوع دراستنا. يكفى أن نذكر هنا أن الهدف العملى المُعلن لهذه الأطروحة هو هدف تنموي: تنشيط قطاع من الاقتصاد لا يستطيع أن ينمو لأنه لا يحظى بالاعتراف الرسمي. ولكن "الأعراض الجانبية" لهذه الأطروحة تتمثل فى دخول الوحدات غير المنظمة تحت طائلة النظام الضريبي. إنها تلك "الأعراض الجانبية" للأطروحة، أى زيادة الحصيلة الضريبية، هى التى دفعت وزارة المالية للاهتمام بها والاستعانة بدى سوتو من أجل نشرها.

وقد أُعلنت نتائج الدراسة التى قام بها المركز المصرى بالاشتراك مع مركز دى سوتو فى مؤتمر صحفى فى عام ٢٠٠٤، وشارك فيه وزير المالية مدحت حسانين. وقد أعلن دى سوتو فى المؤتمر أن الأصول التى يمتلكها القطاع غير الرسمى تصل قيمتها إلى حوالى ٢٤٠ مليار دولار، وهى قيمة تفوق، وفقاً له، كل الاستثمارات الأجنبية التى دخلت مصر منذ نهاية حملة نابليون بونابرت على مصر فى سنة ١٨٠١. (٦١)

أن تكون وزارة المالية هى المؤسسة العامة التى تتولى الترويج لفكرة تنظيم القطاع غير المنظم فهذا يكشف عن الهدف الذى تسعى الدولة من هذا الموضوع هو هدف الجباية، أى زيادة حصيلة الدولة من الضرائب. اللجوء إلى فكرة "رأس المال الميت" إذن ما هو إلا غطاء إيديولوجى للمسألة. ولكن هذه الفكرة لن تنجح فى حد ذاتها فى إقناع القطاع غير المنظم بالانضواء تحت سلطة القوانين فى البلاد. لقد أكد دى سوتو فى دراسته أن تكلفة اقتراض الوحدات غير المنظمة فى مصر تفوق تكلفة الوحدات المنظمة بحوالى ٤٠%.(٦٢) بعبارة أخرى هناك حافز للتحول إلى القطاع المنظم. ولكن يظل أن هناك حوافز لعدم التنظيم، وهو تجنب التعامل مع مؤسسات الدولة، الأمر الذى يحمل العديد من الفوائد لا تقتصر على عدم دفع

الضرائب. فلو كانت الوحدات غير المنظمة لها مصالح فى التنظيم لكانت قد قامت بذلك بالفعل. بعبارة أخرى، "جزرة" القروض المنخفضة التكلفة التى تقدمها أطروحة دى سوتو لن تكفى لإقناع الوحدات غير المنظمة بالدخول فى القطاع المنظم. لهذا فإن الدولة تلجأ إلى جزرة أخرى وهى تقليص رسوم تسجيل الأصول فى الشهر العقاري، والتى شهدت عدة تخفيضات فى السنوات الأخيرة. حتى الثمانينات كانت تلك الرسوم تصل إلى ١٢% من قيمة الأصل. فى عام ١٩٩١ انخفضت هذه النسبة إلى ٦%، أى أنها خفضت بمعدل ٥٠%، وهو معدل كبير. ولكن ذلك التخفيض لم ينجح فى التشجيع على التسجيل الرسمى للأصول. لذلك فقد تم تخفيض المعدل مرة أخرى فى عام ٢٠٠٣ إلى ٤،٥%. وقد أعلن وزير العدل أن إيرادات رسوم التسجيل قد ازدادت ١٩ مليون جنيه فى هذا العام عن العام الذى سبقه، وذلك يعتبر مؤشراً على إقبال أكثر على التسجيل. وفى عام ٢٠٠٤ قامت وزارة العدل بالتخفيض الأخير لرسوم التسجيل إلى ٣% فقط من قيمة الأصل. (٦٣) وهذه التخفيضات المتتالية لرسوم التسجيل تكشف عن رغبة حكومية فى تنظيم القطاع غير المنظم.

لكن الجزرة وحدها لن تكون كافية. هكذا فإن وزير التموين والتجارة الداخلية، حسن خضر، أعلن أن الغرامات المفروضة على الوحدات التى لا تسجل والتى لا تتعدى ١٠ جنيهات غير ذات جدوى. وقد أكد أن هذا المبلغ سوف يتم رفعه. (٦٤) من المرجح أن تكون العصا لازمة لإقناع وحدات القطاع غير المنظم بالانضواء تحت قوانين الدولة.

التغييرات المؤسسية البطيئة: صعود وزارة المالية وأفول وزارة التخطيط

تتمثل إشكالية الدولة منذ منتصف الثمانينات فى تعبئة إيرادات جديدة، وفى السيطرة على النفقات العامة من أجل الوصول إلى توازن مالي. فى هذا القسم من الفصل سنوضح أن فشل النظام فى الوصول إلى هذا التوازن يرجع جزئياً إلى أنه لم يقم بالتغييرات المؤسسية اللازمة لتحقيق هذا الهدف. هناك تركيبة مؤسسية تكون مناسبة لدولة فى حالة توسع، وهناك على الجانب الآخر تركيبة أخرى لدولة فى حالة انحسار، أو على الأقل فى حالة كبح لمعدل نموها.

تعبئة الإيرادات والسيطرة على نمو الدولة يتطلب زيادة نفوذ مؤسسات تعبئة الموارد وتخفيض نفوذ مؤسسات إنفاقها. المؤسسة الكبرى المنوط بها تعبئة الإيرادات فى الدولة المصرية هى وزارة المالية. هى من أقدم الوزارات عمراً فى الدولة. فقد تأسست فى القرن التاسع عشر. التاريخ القديم لهذه الوزارة لا يعطى لها عمقاً كبيراً فى المجتمع. لأن هناك بعض الظروف التاريخية التى حالت دون أن تضطلع هذه المؤسسة بدور قوي. فالنفوذ الأجنبى والاستعمار البريطانى فى القرن التاسع عشر قد قلل من قدرة هذه الوزارة على تعبئة الموارد. فنظام الامتيازات الذى ورثته مصر عن الدولة العثمانية، والذى تعمق وتوسع فى ظل الاحتلال البريطاني، كان يمنع الدولة المصرية من فرض ضرائب الدخل على رعايا الدول الأجنبية. وهو الأمر الذى حال دون فرض ضرائب الدخل على المصريين. لأنه ليس من المعقول أن تميز دولة فى الضرائب ضد مواطنيها. كانت وزارة المالية فى هذه المرحلة تقوم بتعبئة إيرادات الدولة فقط من الضرائب غير المباشرة، خاصة الضرائب الجمركية. هذا النوع من الضرائب هو الأسهل فى التحصيل، بخلاف ضرائب الدخل التى تدفع لتأسيس جهاز ضريبى متطور. لم تنجح مصر فى التخلص من نظام الامتيازات إلا بعد مؤتمر مونترو بسويسرا فى عام ١٩٣٧. وهكذا لم تبدأ وزارة المالية فى فرض وتحصيل ضرائب الدخل إلا فى أواخر الثلاثينات. مما يعنى أن الجهاز الضريبى المصرى لم يأخذ فرصة فى التطور والنضج إلا بشكل متأخر نسبياً. على أية حال، بدأت وزارة المالية أبان تلك المرحلة فى الصعود كأحد أهم الوزارات. وهو الأمر الذى يتضح من حقيقة أن سكرتير عام حزب الوفد، مكرم باشا عبيد، كان يتولى مسئولية هذه الوزارة.

فى الحقبة الناصرية مال دور ونفوذ وزارة المالية للهبوط. لم تكن الضرائب هى أداة النظام الناصرى فى تعبئة الإيرادات. لقد اعتمد النظام على الاستحواذ المباشر على الأصول الرأسمالية عن طريق التأميم. وبإنشاء وزارة التخطيط فى عام ١٩٦٢، تعرضت وزارة المالية لضربة قوية لأن الوزارة الجديدة سحبت منها بعض الاختصاصات، وذلك حين تولت عملية إعداد وإدارة النفقات الاستثمارية للدولة. المقصود بتلك النفقات فى اللغة الإدارية المصرية تلك التى تخص شراء المعدات والأصول الإنتاجية وغير الإنتاجية، من أول التكييفات والسيارات للمسئولين إلى المعدات والآلات

لمصانع القطاع العام. لا شك أن وزارة التخطيط هى التعبير المؤسسى الأكثر وضوحاً عن المرحلة الناصرية، باعتمادها على التخطيط وعلى التنمية الاقتصادية بواسطة الدولة، وأيضاً عن الطموحات الكبرى فى التحديث والتصنيع: "من الإبرة إلى الصاروخ"! ومن ذلك التاريخ ولفترة طويلة ظلت الموازنة العامة للدولة منقسمة بين وزارتى التخطيط والمالية. تتولى وزارة التخطيط، كما قلنا، مسألة الإنفاق الاستثمارى للدولة. بينما تتولى وزارة المالية إعداد الإنفاق الجارى (الأجور مثلاً). هذا بالإضافة بالطبع إلى إدارتها للضرائب والرسوم.

ابتداء من ١٩٧٤ بدأت مرحلة جديدة من تاريخ مصر الاقتصادى عندما تبنى نظام السادات سياسة الانفتاح الاقتصادي. على أن تلك السياسة لم تؤثر على دور وزارة التخطيط. بالرغم من دخول القطاع الخاص المحلى والأجنبى فى الساحة، إلا أن زيادة إيرادات الدولة فى تلك المرحلة ضخ بموارد كبيرة فى خزائن وزارة التخطيط، التى ظلت تدير وتوزع استثمارات الدولة. لم يستمر دور وزارة التخطيط فقط ولكن أدوات إدارتها للاستثمارات عرفت تطوراً مهماً فى عام ١٩٨٠ بتأسيس بنك الاستثمار القومى الذى عرضنا له فيما سبق، هو الجهاز الذى يدير استثمارات الدولة. هذا البنك كان وزير التخطيط، بصفته، يرأس مجلس إدارته.

وكما أن سياسة الانفتاح الاقتصادى فى السبعينات لم تمس وزارة التخطيط، فإن سياسة "التحرير" الاقتصادى التى تبناها النظام السياسى ابتداءً من عام ١٩٩٠ لم تقلص من دور وزارة التخطيط التى ظلت تدير استثمارات الدولة. وكان استمرار وزارة التخطيط مبنياً على فكرة أن اقتصاد السوق، مثله مثل الاقتصاد المركزي، يحتاج إلى التخطيط. على أن وزارة التخطيط كانت فى الحقيقة تفتقد لأدوات التخطيط فى ظل اقتصاد السوق. فالتخطيط فى هذا الاقتصاد يتم عبر وسيلتين أساسيتين: السياسة المالية (خفض أو زيادة أسعار الضرائب مثلاً) والسياسة النقدية (تحديد سعر الفائدة أو سعر العملة). السياسة الأولى تقوم عليها وزارة المالية والثانية يقوم عليها البنك المركزي. لا تمتلك وزارة التخطيط من أدوات التخطيط إلا جانب من الإنفاق العام وهو الإنفاق الاستثمارى للدولة. ولكنه لا يستطيع بأى حال من الأحوال أن يخطط لاقتصاد سوق.

انقسام إعداد وإدارة الموازنة العامة للدولة بين وزارتي المالية والتخطيط ليس اختراعاً مصرياً. لقد نقله النظام الناصرى من البلدان الاشتراكية. ولكن استمرار هذا الانقسام فى السبعينات كان يمثل مشكلة بالنسبة لتوازن الميزانية. فالفصل بين منطق تعبئة الإيرادات ومنطق إدارة المصروفات، المتجسد فى انقسام الموازنة بين الوزارتين، يجعل تحقيق التوازن المالى مسألة صعبة إن لم تكن مستحيلة. فتحقيق التوازن المالي بين الإيرادات والمصروفات يكون أسهل إذا كانت هناك مؤسسة واحدة تدير السياسة المالية، فلا تقوم بأى مصروفات إلا إذا وفرت بادئ ذى بدء موارد لها. ولكن فى الحقيقة، وزارة التخطيط تقوم بزيادة النفقات العامة بدون أن تكون معنية بالتوازن المالي. فإذا قررت هذه الوزارة مثلاً إنشاء مشروع ما، فهى تنفق على تكاليف إنشائه من الموارد التى تديرها. ولكن حين يبدأ المشروع فى العمل ويكون عليه الإنفاق على أجور العاملين به، فإن وزارة المالية تدخل كطرف فى المسألة، لأن هذه الوزارة تضطلع بمسئولية إدارة النفقات الجارية للدولة والتى تضم الأجور وأشياء أخرى. وهكذا فإن وزارة المالية تجد نفسها تتحمل نفقات لم تشارك فى اتخاذ القرار بالقيام بها.

تمثل وزارة التخطيط إذن إشكالية لمسألة التوازن فى مالية الدولة. والمشكلة لا تتمثل فقط فى أن تلك الوزارة قد استطاعت أن تتعايش مع "التحرير الاقتصادي" الذى تبناه النظام فى التسعينات، ولكن فى عام ١٩٩٧ تم تصعيد قيادة هذه الوزارة، كمال الجنزوري، كى يتولى رئاسة الوزراء. وقد أثار ذلك بعض الدهشة، فى ضوء الميول الطبيعية لذلك الوزير ناحية الإدارة المركزية للاقتصاد، هى الميول التى اكتسبها من خدمته بوزارة التخطيط لسنوات طويلة حتى قبل توليه منصب الوزير.

الإبقاء على وزارة التخطيط بدون إعادة صياغة لدورها وتصعيد وزيرها لمنصب رئيس الوزراء يبين أن "التحرير الاقتصادي" لم يمس قلب التركيبة التنظيمية والمؤسسية للدولة. قلنا من قبل إن تلك الوزارة لا تمتلك أدوات التخطيط فى اقتصاد السوق. ولكن تظل هذه الوزارة قائمة، ويظل موكولاً لها إعداد خطة اقتصادية واجتماعية للدولة كل عام. وهو الأمر الذى لابد أن يستمر لسبب بسيط وهو أن الدستور قد نص على إعداد تلك الخطة. فالمادة ٢٤ من دستور ١٩٧١ تقول "يسيطر الشعب على كل أدوات الإنتاج، وعلى توجيه فائضها وفقاً لخطة التنمية الشاملة التى تضعها الدولة."

والدستور ينص أيضاً فى مادته رقم ٨٦ على أن "يتولى مجلس الشعب سلطة التشريع وأن يقر السياسة العامة للدولة والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والموازنة العامة للدولة..." الخطة التى تعدها وزارة التخطيط لابد وأن تستمر إذن لأنه منصوص عليها فى الدستور. والحقيقة أن الخطة التى تعدها الوزارة لا تكتفى ببيان استثمارات الدولة، ولكنها تضع خطة عامة للقطاعين العام والخاص. وهذه الخطة تحدد حجم الاستثمارات المخططة لكل قطاع اقتصادي، كما تحدد حجم الاستثمارات التى على القطاع الخاص أن ينفذها. وهى مفارقة شديدة الغرابة: أن يقوم مجلس الشعب فى دولة تقوم رسمياً على اقتصاد السوق بالتصديق على خطة تحدد للقطاع الخاص ما يجب أن يستثمره فى قطاعات معينة.

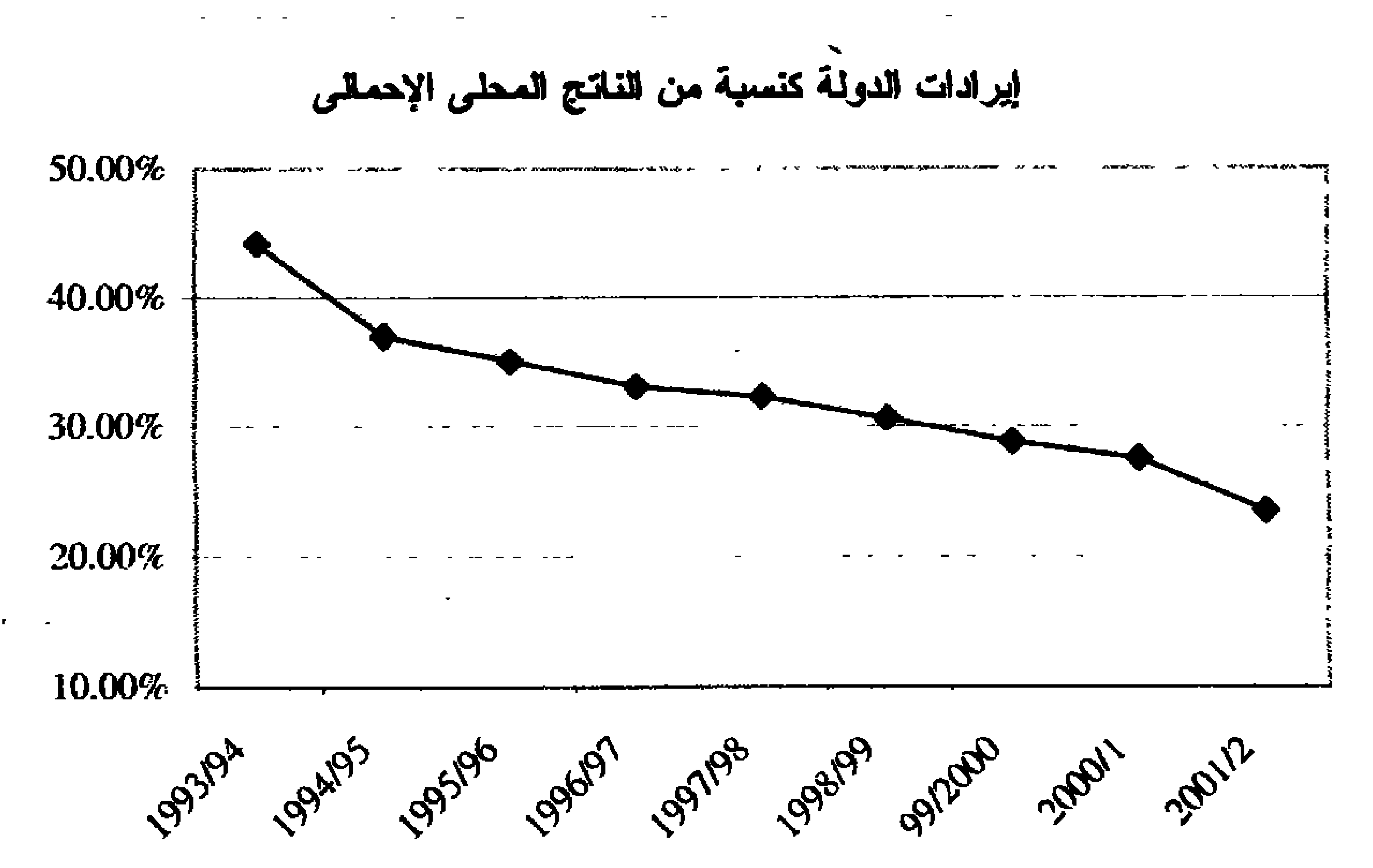
حالة وزارة التخطيط تمثل مثالاً صارخاً على الجمود المؤسسى الذى يميز الدولة المصرية فى عهد مبارك. على أية حال، فإن الجنزورى قد أقيل بشكل عجيب فى عام ٢٠٠٠ (ولا تزال أسباب إقالته غامضة حتى هذه اللحظة). وبإقصائه بدأت وزارة التخطيط فى الأفول التدريجى لصالح وزارة المالية. ففى عام ٢٠٠٢ قررت الحكومة تحويل بنك الاستثمار القومى من سلطة وزارة التخطيط إلى وزير المالية، الذى أصبح رئيس مجلس إدارة البنك. وبفرض سيطرة وزير المالية على بنك الاستثمار القومى تكون أولى خطوات عودة وزارة المالية للاضطلاع بمسئولية السياسة المالية بالكامل قد بدأت. وهو الأمر الذى يكون ضرورياً للسيطرة على عجز الموازنة. فكما قلنا من قبل، السيطرة على عجز الموازنة يتطلب أن يتحد منطق تعبئة الإيرادات مع منطق القيام بنفقات، حتى لا تقوم الدولة بنفقات لا تتوفر لها إيرادات.

لقد بدأ التكيف المؤسسى مع مقتضيات السيطرة على عجز الموازنة يأخذ طريقه بالفعل. ولكنه بدأ فقط فى عام ٢٠٠٢. أى بعد حوالى ١٢ سنة من إعلان سياسات "التحرير الاقتصادي".

خاتمة:

رأينا كيف اجتهد النظام السياسى منذ الثمانينات فى البحث عن إيرادات جديدة تعوض ما ضاع منه من إيرادات ريعية. رأينا كيف بدأ بالوسائل الأكثر تخفياً والأقل تكلفة سياسية مثل ضريبة التضخم. ثم شاهدنا بعد ذلك اضطراره لزيادة إيراداته بوسائل أكثر شفافية وأكثر تكلفة من الناحية السياسية، مثل ضريبة المبيعات وأخيراً ضرائب الدخل التى تنتظر قانونها الجديد. لقد اجتهد النظام، لكنه فشل. وهذا الفشل مسجل فى الحساب الختامى للدولة. انظر شكل ١١ الذى يبين تدهور إيرادات الدولة كنسبة من الناتج المحلى الإجمالي.

شكل ١١

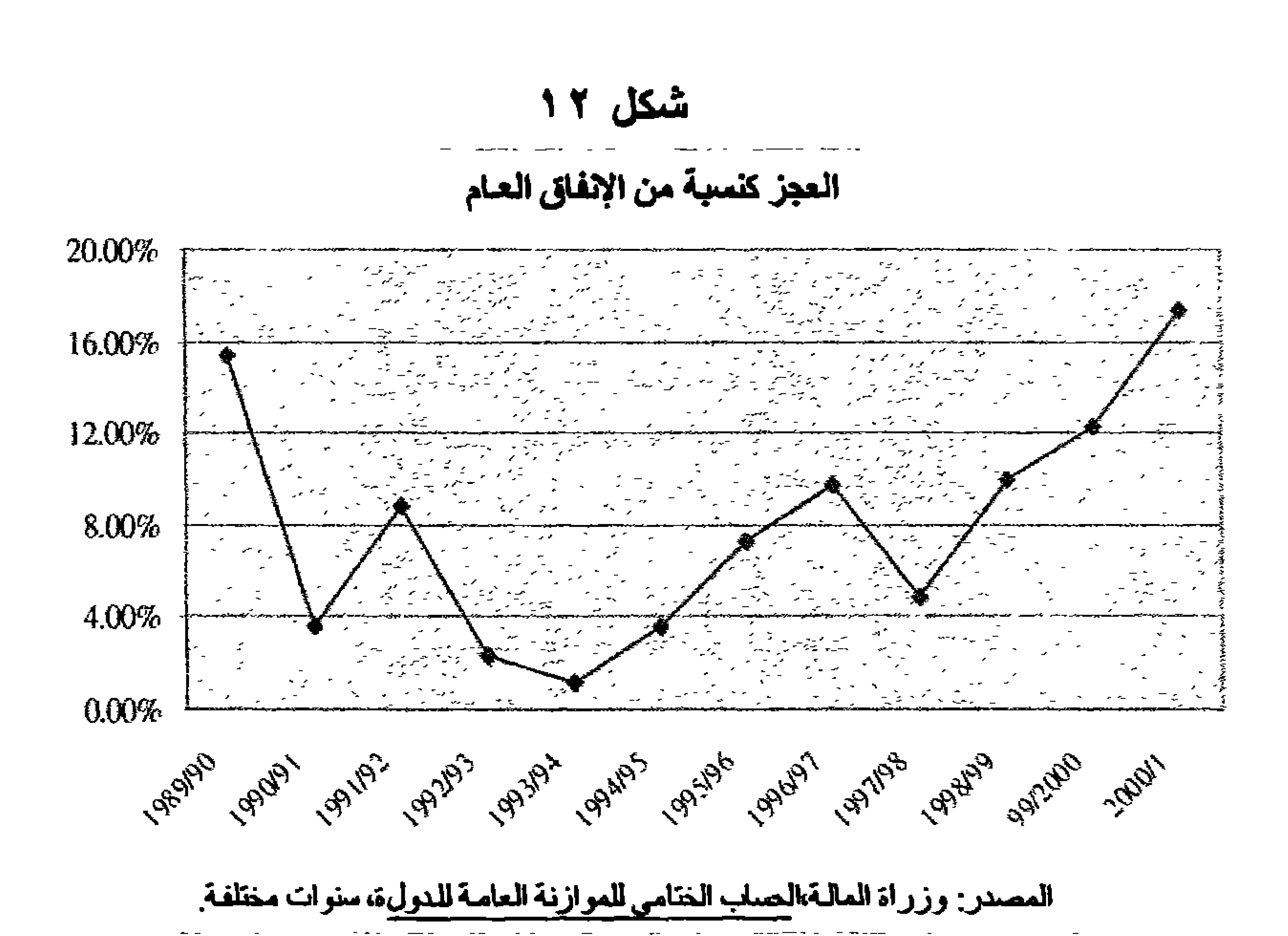


المصدر: تم حسابها اعتماداً على بيانات وزراة المالية، الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة، سنوات مختلفة. ، وعلى بيانات وزارة الاقتصاد أو التجارية الخارجية، النشرة الاقتصادية الشهرية، أعداد مختلفة.

انخفاض إيرادات الدولة ليس علامة فشل لها إذا كان القائمون عليها قد قرروا أن يقللوا ما تستقطعه الدولة من المجتمع، كما حدث فى العديد من البلاد. فالحكومة الألمانية الذى يقودها شرودر، على سبيل المثال، قررت تخفيض أسعار الضرائب، وبذلك قللت نسبة ما تستقطعه الدولة من المجتمع.

ولكن انخفاض إيرادات الدولة يصبح علامة فشل إذا كان القائمون عليها قد قرروا أن يسلكوا كل الطرق من أجل زيادة الإيرادات. هذا ما حـدث فـي مصر الذى تتزايد فيه نزعة الجباية عند الدولة بدون أن يؤدى ذلك إلى حل مشكلة تناقص الإيرادات كنسبة من الناتج المحلى الإجمالي. فشلت الدولة فى تنمية إيراداتها، ولم تعمل على الجانب الآخر فى تخفيض نفقاتها حتى تتواءم مع الإيرادات المحدودة. وهذا ما جعل عجز الموازنـة يواصـل اتجاهـه الصاعد. انظر شكل ١٢ الذى يبين ميل العجز الصافى للموازنـة للزيـادة كنسبة من الإنفاق العام. منذ ١٩٩٣/٩٤، وبعد أن حصلت الدولة على هدنة نسبية فى أوائل التسعينات. حتى فاق هذا العجز ما تحقق فى عـام ١٩٨٩ قبل تطبيق "الإصلاح الاقتصادي".

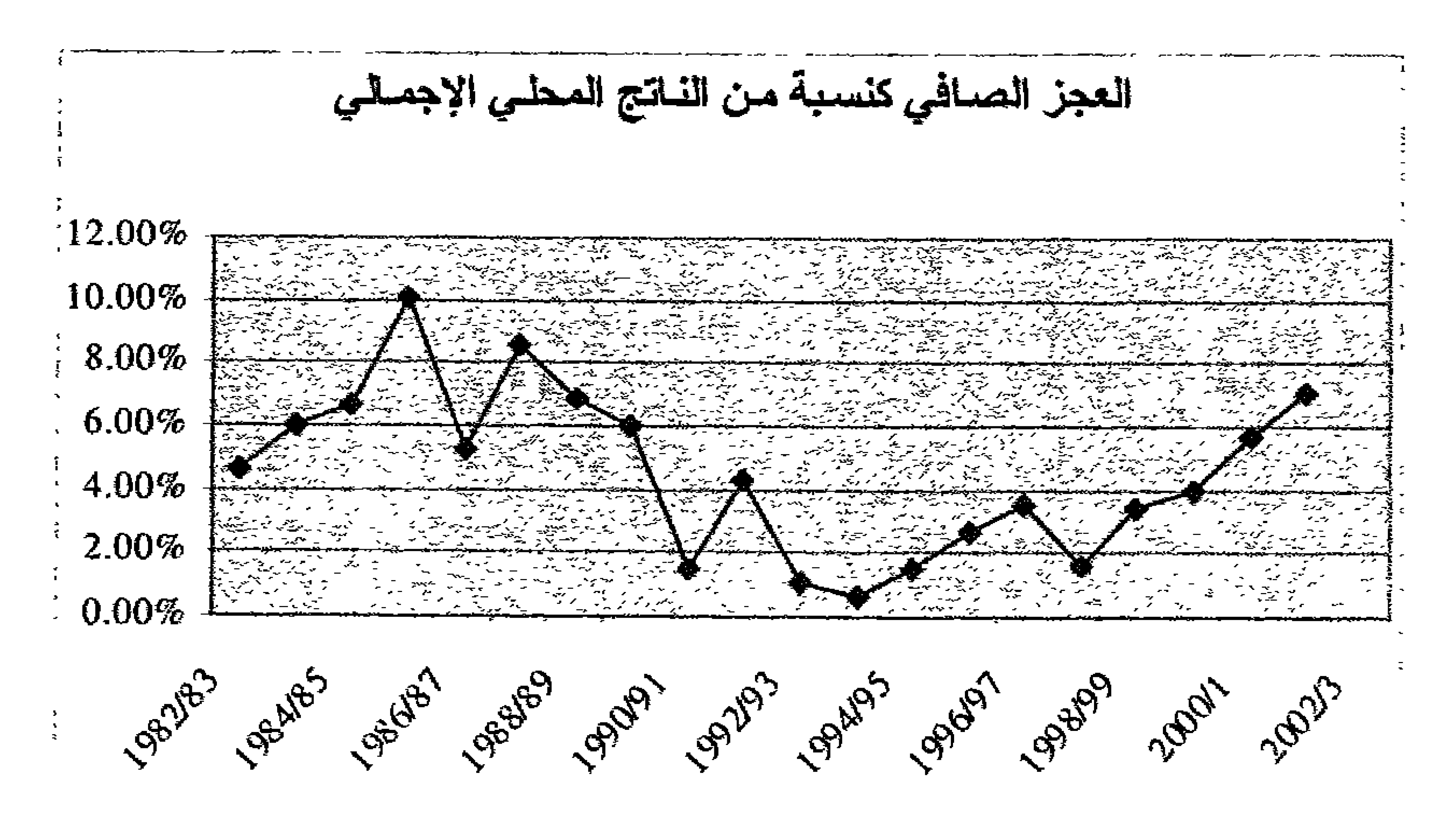
شكل ١٢



المصدر: وزارة المالية،الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة، سنوات مختلفة.

العجز الصافى كنسبة من الناتج المحلى الإجمالى يوضح نفس الاتجـاه الذى تسير فيه مالية الدولة فى السنوات الأخيرة: من سيء إلى أسوأ. انظر شكل ١٣.

شكل ١٣



المصدر: تم حسابه وفقاً لبيانات وزارة المالية ، الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة، سنوات مختلفة.

فشل الدولة فى تعبئة إيرادات جديدة له أسباب عدة. فى بعض الأحيان لجأت الدولة إلى إجراءات غير شرعية، أى غير دستورية، مثلما حدث فى الضريبة على المصريين العاملين فى الخارج، أو فى القرار الخاص بتسليم المصدرين لنسبة ٧٥% من حصيلتهم بالعملة الصعبة إلى البنوك. فى أحيان أخرى كان الفشل ناتج عن مقاومة من المجتمع لم يستطع النظام السياسى أن يتعامل معها إلا بالمنطق الأمني. هذه حالة المرحلة الثانية من ضريبة المبيعات. فى أحيان ثالثة جاء الفشل من بطء الدولة وعدم قدرة النظام السياسى على تعبئة التأييد السياسى سواء داخل الدولة أو خارجها لمشروعات تنمية الإيرادات. هذا ما حدث فى مشروع القانون الجديد للضرائب على الدخل، الذى لم يقرر النظام السياسى الشروع فيه إلا فى عام ٢٠٠٠، والذى لم يصدر حتى الآن. هكذا تظل نسبة الضرائب المفروضة على الشركات من ٣٢% إلى ٤٠%، وتظل معظم الشركات تتهرب أو تدفع أقل بكثير من المستحق عليها.

ولكن فى كل الحالات نحن أمام تكيف بطيء للدولة فى مواجهة التناقص فى إيراداتها، كما أننا أمام تكيف بطيء لمقتضيات السيطرة على عجز الموازنة (إدارة وزارة المالية للسياسة المالية كلها)، كما أننا أمام فشل النظام السياسى فى الحصول على تأييد حقيقى من المجتمع فى مسعاه

لاستقطاع المزيد من الموارد. النظام يحصل على التأييد من منظمات "كوربوراتيه" يسيطر عليها، مثل الاتحاد العام للغرف التجارية. لكن لأن هذا التأييد مفروض ومصطنع فإنه يظل بلا قيمة. فهذا التأييد يأتى من منظمات وظيفتها السيطرة على الفئات الاجتماعية لصالح النظام السياسى عوضاً عن تمثيلها.

فشل الدولة أمام المجتمع لا يعنى على الإطلاق قوة هذا المجتمع فى مقاومة الدولة. فالأساليب الأهم التى تقاوم بها الفئات الاجتماعية الضرائب، هى أساليب غير مباشرة وغير سياسية، مثل التهرب من الضرائب واللجوء للقضاء. والحقيقة أن اللجوء المكثف للسلطة القضائية لمواجهة تعسف السلطة التنفيذية هو أحد أهم خصائص النظام السياسى لمبارك، الذى أعطى للقضاء استقلالاً نسبياً. فلنتذكر أن القضاء كان الجهة الوحيدة التى أعطاها نظام مبارك القدرة على إبطال بعض قرارات السلطة التنفيذية. لقد استطاعت المحكمة الدستورية العليا أن تحل مجلس الشعب مرتين، لأنها ارتأت أن قوانين الانتخابات مثلت مخالفة دستورية. وكما رأينا فى هذا الفصل أيضاً، فإن القضاء قد أبطل مرتين الضريبة على المصريين العاملين فى الخارج، هذا بالإضافة إلى إبطاله للقرار ٥٠٦ والخاص بالعملات الصعبة.

لا ينفى هذا الاستقلال تدخل النظام فى أعمال القضاء فى أحيان، وعدم احترام أحكامه فى أحيان أخرى. لأن القضاء يظل هو الجهة الأساسية التى نجحت فى الحد من تعسف السلطة التنفيذية. وهو الأمر الذى يدفع كل من له مشكلة، أيا كان نوعها، فى اللجوء لساحات القضاء. ويصل الأمر فى بعض الأحيان إلى حالات عبثية، مثل رفع دعاوى ضد أعمال فنية بحجة أنها تفسد الذوق العام، أو ضد رئيس الوزراء الإسرائيلى تطلب محاكمته بسبب جرائمه ضد الشعب الفلسطيني. ومغزى هذه القضايا لا يقتصر فقط على مساعى للشهرة من بعض المحامين المغمورين. ففى غياب مجال سياسى حقيقى يسعى الناس من خلاله لتغيير الأمور، يصبح القضاء هو الساحة الوحيدة المتاحة. ومن الواضح أن هذا الدور الذى أعطاه النظام للقضاء ينضوى تحت استراتيجيات السلطة فى تحجيم السياسة. فبدلاً من أن يناهض الناس النظام فى المجال السياسي، فإنهم يتوجهون "للنضال" فى ساحات المحاكم. لقد نجحت هذه الاستراتيجية فى تحجيم التكلفة السياسية لنمو دولة الجباية فى التسعينات.

الهوامش والمراجع

(١) نرى في ذلك عودة للستينات، وهو الأمر المستحيل. لأن الأسعار تحدد في اقتصاد السوق بقانون العرض والطلب، وليس بالقرارات الإدارية.

(2) DINH Hinh, MARCELO Giugale. *Inflation tax and deficit financing in Egypt*. Washington : the World Bank, Working paper 668, 1991.

(3) BIRD. Graham. Exchange rate policy in developing countries. *Third World Quarterly*. Juin 1998, vol. 19 n° 2. 22p

(٤) المصدر السابق.

(٥) أنظر على سبيل المثال إلى التقارير الاقتصادية للسفارة الأمريكية.

(6) VERNIER, Marie-France. Èssor des recettes en devises et intervention de l'État. Le syndrome rentier. Approches dans le cas égyptien. Thèse de doctorat, Paris XIII, 1999. p. 41.

(٧) المصدر السابق.

(٨) المصدر السابق.

(٩) محسوبة من بيانات وزارة المالية الذكورة في: لجنة الخطة والموازنة بمجلس الشعب، تقرير عام وتوصيات عن الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة، ١/٢٠٠٠، ص. ١٢.

(١٠) لجنة الخطة والموازنة بمجلس الشعب، تقرير وتوصيات عن الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة، ١/٢٠٠٠ ، ص. ١٢.

(11)ABOU-HAIDER Elias. Libéralisme et capitalisme d'État en Égypte. La privatisation impossible des banques publiques. Paris : Harmattan, 2000, p. 75.

(١٢) المصدر السابق.

(١٣) الأهرام ٢٨/١١/٢٠٠٣.

(١٤) الأهرام ٤/٣/٢٠٠٤.

(١٥) الأهرام ٢٠٠٤/٣/١٥.

(١٦) البنك المركزى المصري، التقرير السنوي، ٢٠٠٣.

(17) Ducros DUCROS Jean-claude. *Sociologie financière.* Paris : Presse universitaire de France, 1982. p. 77.

(١٨) محمود محمد على، رئيس مصلحة الضرائب على المبيعات، الأهرام، ١٩٩٥/٥/٨.

(١٩) الأحرار ١٩٩١/٤/١٢.

(٢٠) سعيد الطويل، المصور ١٩٩١/٥/٣.

(٢١) الأهرام ١٩٩١/٤/١٢.

(٢٢) وزارة المالية، الحساب الختامى للموازنة العامة للدولة، أعداد مختلفة.

(٢٣) محمود محمد على، رئيس مصلحة الضرائب على المبيعات، لقاء ٢٠٠٣/١١/٨.

(٢٤) هذا ما أكد عليه رئيس الغرفة التجارية للقاهرة، محمود العربي. لقاء ٢٠٠٣/٦/١٥.

(٢٥) محمود محمد علي، مرجع سابق.

(٢٦) محمود العربي، المصدر السابق.

(٢٧) البنك المركزى المصري، التقرير السنوي، أعداد مختلفة.

(٢٨) رمضان صديق محمد، الضرائب بين الفكر المالى والقضاء الدستوري، دراسة تحليلية لأهم الأحكام بعدم الدستورية وآثارها. القاهرة، كلية الحقوق، جامعة حلوان، ١٩٩٧.

(٢٩) المصدر السابق.

(٣٠) المصدر السابق.

(٣١) الأهرام ١٩٩٨/١/٤.

(٣٢) الوفد ١٩٩٨/٧/١٣.

(٣٣) المصدر السابق.

(٣٤) هذا ما أكده لنا حسنى جاد، رئيس إدارة البحوث بمصلحة الضرائب العامة، والرئيس الحالى لهذه المصلحة. لقاء فى ٢٠٠١/٢/١٣.

(٣٥) الوفد ١٩٩٨/٧/١٣.

(٣٦) كل الشكر للصديقة مروة فاروق لمساهمتها فى جمع وتحليل تلك البيانات.

(37) Economist, A brief history of tax, 1/29/2000, vol. 354 n° 8155, Special section p. 9, 2/3p.

(38) STEINMO Sven. The end of redistribution ? International pressures and domestic tax policy choices. *Tax policy* / ed. par Sven STEINMO. Cheltenham UK, Northampton, MA, USA : An Elgar Reference Collection, 1998.

(٣٩) المصدر السابق.

(40) PETERS Guy. *The politics of taxation : A comparative perspective*. Oxford : Blackwell, 1991. p. 275

(41) SWANK, Duane. Funding the welfare state: globalization and the taxation of business in advanced market economies. *Political Studies*. Septembre 1998, vol. 46 n° 4, p. 671-93.

(42) TANZI, Vito. Globalization without a net. *Foreign policy*. Juillet/Aout 2001, n° 125, p. 78-80.

(43) SHOME Parthasarathi. *Taxation in Latin America : Structural Trends and the Effect of Administration*. Washington : IMF working papers, 1999.

(44) ASHER, Mukul. Globalization and Tax Systems. *ASEAN Economic Bulletin*, Avril 2001, vol. 18 n° 1, p. 119-140.

(٤٥) المصدر السابق.

(٤٦) وزارة المالية، الملامح العامة لمشروع قانون الضرائب على الدخل، بدون تاريخ.

(٤٧) انظر إلى تقرير غرفة التجارة الأمريكية بالقاهرة والتى رفعته لوزير المالية والتى أشارت إليه الأهرام الاقتصادى فى عدد ٢٢/١٠/٢٠٠١.

(٤٨) عبد الحميد عطا، وكيل وزارة المالية سابقاً، وخبير حـزب التجمـع فـى قضـايا الضرائب.

(٤٩) انظر الدراسات الذى قام بها المركز المصرى للدراسات الاقتصادية خاصة الآتية:
Hanaa Kheir el-Dine, Samîha Fawzî et Amâl Rafa'at, *Marginal*

effective tax rates and investment decisions in Egypt, The Egyptian center for economic studies, working paper No. 45. Cairo 2000.

(٥٠) الأهرام ١٩٩٩/٧/٤.

(٥١) انظر الدراسات العديدة التى قام بها باتريك هاني، خاصة الجزء الثانى من رسـالته للـدكتوراه، HAENNI, Patrick. Banlieues indociles ? *Sur la politisation des quartiers péri-urbains du Caire*. Thèse de doctorat, Institut d'Études politiques de Paris, 2001.

(52) HIBOUX Béatrice. De la privatisation des économies à la privatisation des États. *La privatisation des États* / ed. par Béatrice HIBOUX. Paris : Karthala, 1999. p. 25.

(53) VEYNE Paule. *Le pain et le cirque*. Paris : Seuil, 1976, p. 23.

(٥٤) أنظر موقف جمعية رجال الأعمال المصريين، والذى أعلنته العديد من المرات: أشرف العتال، نائب رئيس لجنة الصادرات فى جمعية رجال الأعمال المصريين. الأهرام الاقتصادي، ٢٠٠٤/١/١٩.

(٥٥) الأهرام ٢٠٠٣/١٢/١٨.

(٥٦) الأحرار ٢٠٠٣/١٢/٢٠.

(٥٧) الأهرام إيدو ٢٠٠٤/٢/٤.

(٥٨) وفقاً لمصادر Business today, March 2004.

(59) DE SOTO, Hernando. The mystery of capital. New York, Basic books, 2000

(٦٠) المصدر السابق.

(٦١) الأهرام ٢٠٠٤/١/١٩.

(62) Business today, ibid.

(٦٣) الأهرام ٢٠٠٤/٢/٢٤.

(64) Business today, ibid.

◆ الفصل السادس ◆

نهاية الدولة الريعية- الرعوية وصعود الرأسمالية المصرية: "البنية التحتية المالية" للديمقراطية

النظام الاستبدادى المصرى اعتمد بقوة على أموال الدولة فى الحفاظ على احتكاره للحكم. رأينا فى الفصول السابقة كيف شحت موارد الدولة، وكيف فشلت محاولات النظام فى توليد إيرادات جديدة. فهل يؤدى هذا الشح وهذا الضعف والشلل الذى تعيش فيه الدولة المصرية إلى تهديد استقرار النظام السياسى المصري؟ الأطروحة التى ندافع عنها فى هذا الفصل هى أن استمرار الأزمة المالية للدولة يزيد من فرص التغيير السياسي. ذلك لأن الأزمة تؤدى إلى تراخى آليات السيطرة المبنية على المال من ناحية، كما تؤدى إلى زيادة القوة النسبية للرأسمالية ولبعض قطاعات الطبقة الوسطى على حساب الدولة. لكننا سنبدأ هذا الفصل بالتعرض للنظريات التى عالجت علاقة مالية الدولة بطبيعة النظام السياسي.

الريع = الاستبداد والضرائب = الديمقراطية

تؤكد أطروحة الدولة الريعية، التى صاغها حازم الببلاوى وجياكومو لوتشياني[1]، على وجود علاقة سببية بين مصادر إيرادات الدولة وطبيعتها السياسية : الإيرادات الريعية تخلق دولة مستبدة، والإيرادات الضريبية تخلق دولة ديمقراطية. لماذا ؟ وفقاً للنظرية، الدولة الريعية غنية، لا تحتاج لمجتمعها لكى تستقطع منه ضرائب. بل مجتمعها هو الذى يحتاجها كى يأخذ منها كل شيء.. الدخول والوظائف والرعاية، إلخ. نحن هنا أمام دولة تتوفر لها مصادر مالية هائلة مثل دول الخليج. وهذا ما يجعلها فى موقع القوة أمام مجتمعها. ولذلك فهى تتسلط عليه. هذا بخلاف المجتمعات التى تنفق على دولها. الدولة هناك تحتاج للمجتمع من أجل تمويل نفقاتها. لذلك فالمجتمع يقف من الدولة موقف الندية، ويكون مهموماً بالرقابة والإشراف عليها. والمسألة بسيطة، من يعطي، له سلطان على من يأخذ. ينطبق هذا على علاقات الأفراد ببعضهم البعض، كما ينطبق على علاقات الدولة بالمجتمع.

ماذا يحدث عندما تفتقر الدولة الريعية، عندما تتناقص إيراداتها وتعانى من العجز؟ سيكون على هذه الدولة أن تلجأ للمجتمع لطلب الضرائب. وحينها ستأتى فرصة هذا المجتمع كى يفرض عليها أن تستمع له، أن تحترمه، وأن تقدم له كشف حساب بالأموال التى تستقطعها منه. أى أنها ستفرض عليه ما يسمى بالديمقراطية. هذا ما تقوله أطروحة الدولة الريعية

التى صاغها الببلاوى ولوتشياني[٢]. وهى أطروحة بسيطة ومنطقية. هى أهم إسهام قدمه حقل دراسات الشرق الأوسط لنظريات الاقتصاد السياسي، حين لفت انتباه نظريات التحول الديمقراطى إلى أهمية المتغير الخاص بموارد الدولة فى صنع أو إجهاض الديمقراطية.

أطروحة الإيرادات الريعية كمنتجة للاستبداد لاقت انتشاراً خارج إطار حقل الدراسات العربية والشرق الأوسطية. فمايك مور[٣] يردد نفس الفكرة عندما يقول إن الطبيعة الرّيعية للدولة تؤدى إلى "التخلف السياسي". لأن الدولة هنا لا تحتاج إلى بيروقراطية كفؤ إلا فى مجالات محدودة، خاصة المجال الأمني. أما الدول التى تعيش على الضرائب فهى تحتاج إلى بيروقراطية متطورة، قائمة على معيار الكفاءة. وهى تحتاج أيضاً إلى معرفة وثيقة بالنشاطات الاقتصادية فى المجتمع حتى تستطيع أن تلاحقها بالضرائب. وهذه المعرفة تكون لازمة لصياغة سياسات تنموية. لأنك لا يمكن أن تصوغ سياسات لأطراف لا تعرف عنها الكثير. أضف إلى ذلك أن الدولة فى هذا النموذج ستكون مصالحها مرتبطة بالنمو والازدهار فى الإنتاج، لأن كل نمو فى هذا المجال يؤدى بالضرورة إلى زيادة إيرادات الدولة. [٤].

فكرة الضرائب كمنتجة للديمقراطية نجدها أيضاً فى حقل الدراسات السوسيولوجية التاريخية. فتطور الديمقراطية فى أوروبا وأمريكا كان مرتبطاً بصراعات خاضتها فئات اجتماعية مع الدولة حول موضوع الضرائب. وهو الأمر الذى يمكن تلخيصه فى الشعار الأمريكى الشهير: لا ضرائب بدون تمثيل سياسي no taxation without representation . شارلز تيلي[٥] على سبيل المثال يبين ذلك عن طريق دراسة دور الحروب فى تكوين الدولة الحديثة فى أوروبا. فالحرب تحتاج بالضرورة لموارد مالية. وهى بذلك تدفع الدولة لاستهداف المجتمع كى تأخذ من الضرائب. وفى إطار هذه العملية تضطر الدولة للتفاوض مع السكان والجماعات من أجل الحصول على جانب من دخولها، الأمر الذى يؤدى إلى تقديم الدولة لتنازلات لصالح المجتمع. بالإضافة إلى ذلك فإن الحاجة لاستقطاع الضرائب وأيضاً الحاجة لإدارة الموارد التى تتولد من ذلك يؤدى إلى تكوين بيروقراطيات حديثة تقوم على مبدأ الكفاءة meritocracy[٦].

نقد وتطوير أطروحة الدولة الريعية

إذا كانت إيرادات الدولة الريعية هى التى تؤدى إلى الطابع الاستبدادى للدولة، فكيف لنا فى هذا الحالة أن نفسر حقيقة أن هناك دولاً مستبدة غير ريعية ؟ هذا الاعتراض يقدمه هيرب[٧] على أطروحة الببلاوى ولوتشياني. وهو يضيف أن الدولة العربية عموماً دول مستبدة، أكانت ريعية أو غير ريعية. وهو الرأى الذى يميل إليه أيضاً بعض المتخصصين فى العالم العربى مثل نزيه الأيوبي[٨] وآلان رتشاردز وجون وتربري[٩]. أما موتسوناجا فيرفض أى أطروحات عامة عن إيرادات ريعية تنتج الاستبداد. ويؤكد أن مالية الدولة لا تفسر كل شيء وأنه لكى نعرف إلى أى مدى هى تعوق تطور الديمقراطية يجب أن ندرس بالتفصيل الظروف التى تحيط بمالية الدولة وكيف تستخدم فى إعادة إنتاج الاستبداد. كاردان يقدم تحفظاً مهماً على فكرة الدولة الريعية حين قام بدراسة ثلاث حالات لدول ريعية، السعودية وإيران وفنزويلا، وخلص إلى أن الدول الثلاث لها أنماط مختلفة من النظم السياسية. إذن ليس هناك نمطاً سياسياً عاماً للدول يسمى بالنمط الريعي.[١٠]

من الصحيح أن الدولة العربية عموماً تكون استبدادية، أكانت ريعية أو غير ريعية. لكن الحق يقال، أن الريع النفطى قد طال كل البلدان العربية، حتى غير المنتجة له، وذلك عن طريق المساعدات التى كانت الدول النفطية تقدمها للدول غير النفطية، أو عن طريق هجرة العمالة. وفى الحالتين كان الريع النفطى يلعب دوراً فى الاستقرار السياسي، حيث إنه فى الحالة الأولى كان يقدم موارد للنظم الاستبدادية غير الريعية، وفى الحالة الثانية كان ينمى الحلول الفردية للمشاكل الاقتصادية والاجتماعية، والتى بمقتضاها تسعى الفئات المحرومة للهجرة إلى النفط بدلاً من محاولة التأثير على النظم السياسية فى بلدانها.

لكن يظل أن الانتقادات التى أشرنا إليها أعلاه لابد وأن تقلل من القدرة التفسيرية لأطروحة الدولة الريعية. فالاستبداد له مصادر أخرى غير إيرادات الدولة. والديمقراطية أيضاً لها منابع غير الصراع بين الدولة والمجتمع حول الضرائب. والحقيقة أن محاولات تفسير الاستبداد فقط بواسطة مالية الدولة يؤدى فى بعض الأحيان إلى نتائج كاريكاتورية، مثل

التى قدمها وانتشكون وجنسن[11] فى بحث يستخدم التحليل السياسى الإحصائى المقارن. فهما لا يؤكدان فقط على العلاقة السببية بين الموارد الريعية والطابع الاستبدادى للدولة، ولكنهما صاغا هذه العلاقة فى شكل رياضي: عندما تزيد إيرادات الدولة الريعية بنسبة ١% من الناتج المحلى الإجمالى فهذا يؤدى إلى زيادة احتمالية الميل الاستبدادى للدولة بنسبة ٨%. هذه الطريقة فى التحليل لا تنظر للتطور الاجتماعى بوصفه عملية تاريخية معقدة تشارك فيها متغيرات عديدة.

ولكن ماذا لو حاولنا التخفيف من الطموح التفسيرى لأطروحة الدولة الريعية ؟ ماذا لو أعدنا صياغة أطروحة الدولة الريعية كى تقول إن الإيرادات الريعية تساعد على الاستبداد، مع التأكيد على أن الاستبداد له مصادر أخرى غير المال. ولكى تقول أن جفاف الريع وزيادة الضرائب يساعد على نمو المطالب الديمقراطية. مع التأكيد على أن للديمقراطية منابع أخرى غير الرغبة فى الرقابة على المال العام. الحقيقة أن أطروحة الدولة الريعية تعانى من التبسيط الذى يصيب كل النظريات التى تحاول تفسير السياسة بالاقتصاد. كأن نقول أن الفقر والبطالة والتهميش يؤدون بالضرورة إلى الثورة. وكأن نقول إن التنمية الاقتصادية تؤدى بالضرورة إلى التحول الديمقراطي. إنها مقولات تنزع عن المجال السياسى كل استقلالية. ربما تكون أهم إسهامات عالم الاجتماع الفرنسى بيير بورديو[12] هى تطويره لنظرية الحقل الاجتماعى champ social ، والتى تنظر للمجتمع باعتباره يتشكل من مجموعة من الحقول (الحقل الاقتصادي، السياسي، الثقافي) التي، مع كونها تمارس تأثيرات متبادلة، إلا أن كل حقل يخضع لآليات تطوره الخاصة.

بالإضافة إلى هذه الانتقادات، تقدم الحالة المصرية التى درسناها بعض التحفظات على أطروحة الدولة الريعية. تفترض الأطروحة ضمنياً أن تناقص الريع يؤدى إلى لجوء الدولة بالضرورة لفرض ضرائب. وهذا افتراض خاطئ، لأن النظام الاستبدادى يلجأ عادة إلى وسائل أخرى لتعويض الريع، مثل تشجيع رجال الأعمال على المساهمة فى تمويل الدولة، بدفع التبرعات وبالقيام بوظائف كانت الدولة تضطلع بها من قبل. هذا ما بيّناه فى الفصل السابق كما فى الفصل الخاص بالمستوى المحلى من الدولة.

أضف إلى ذلك أن الحالة المصرية تبين أن الضرائب التى سيضطر النظام المأزوم إلى فرضها لا تكون بالضرورة ضرائب على الدخل، تلك الضرائب التى تعتبر أكثر الضرائب إثارة للمقاومة والرفض وأقواها أثراً فى إنتاج المطالب الديمقراطية، كما أشارت مارجريت ليفي. تعتقد ليفى أن الضرائب على الدخل تتميز بصعوبة تحصيلها، لأن الدخل أقل شفافية من الأملاك أو من واقعة الاستهلاك. لذلك فهذا النوع من الضرائب يحتاج إلى حد أدنى من القبول والتوافق بين المجتمع والدولة. لقد رأينا أن النظام المصرى حين اضطر إلى فرض ضرائب، لجأ إلى الضرائب على الاستهلاك (ضرائب المبيعات) أو الرسوم. وهو لم يلتفت لتنمية إيراداته من الضرائب على الدخل إلا مؤخراً، فى عام ٢٠٠١، وذلك حين بدأ مدحت حسانين وزير المالية السابق فى إعداد قانون جديد لإصلاح نظام الضرائب على الدخل. ولكن حتى هذه اللحظة (نهاية عام ٢٠٠٤) لم يصدر أى قانون جديد للضرائب على الدخل.

هناك تحفظ آخر تطرحه الحالة المصرية على أطروحة الدولة الريعية. هذه الأطروحة تفترض أن زيادة الصراع بين المجتمع والدولة حول الضرائب المتزايدة سيؤدى إلى نمو المطالب الديمقراطية داخل المجتمع سواء للحد من ميل الجباية للدولة أو للرقابة والإشراف على الأموال المتزايدة التى تستقطعها الدولة من المجتمع. وهذه الفكرة منطقية ولكنها لا تعطى وزناً كافياً لقدرات النظم الاستبدادية على احتواء المعارضة لها وعلى صرفها فى قنوات غير سياسية. هذا ما رأيناه فى ميل النظام المصرى إلى دفع القوى المناهضة للجباية فى ساحات القضاء، وهو الأمر الذى نجح جزئياً فى تحقيقه عن طريق خنق المجال السياسى وأيضاً عن طريق منح السلطة القضائية القدرة على كبح تجاوزات السلطة التنفيذية. ولجوء المجتمع إلى "النضال القانوني" عوضًا عن النضال السياسى ضد النظام السياسى يؤدى بالضرورة إلى تفتيت القوى المناهضة للنظام. لأن "النضال القانوني" لا يحتاج إلى تعبئة وتجميع المناهضين للنظام، لكنه يتطلب فقط اللجوء إلى محامين يتميزون بالكفاءة.

وأخيراً نموذج الدولة الريعية يطرح مراحل التطور الآتية: نهاية الدولة الريعية ← فرض ضرائب على المواطنين ← اتجاه المواطنين إلى رفع مطالب ديمقراطية. بعبارة أخرى فإن نهاية الدولة الريعية تؤدى إلى

الديمقراطية عن طريق "انتفاضة" دافعي الضرائب. لكن الأمـور يمكـن أن تسير بشكل آخر: نهاية الدولة الريعية ← تقلص قدرات النظـام السياسـي على السيطرة ← صعود قوى اجتماعيـة ← زيـادة امكانيـات التغييـر السياسي. فى هذا النموذج التغيير السياسى لا يأتى من خـلال المعارضـة للضرائب ولكن من خلال نمو وصعود فئات وقوى اجتماعية على حسـاب النظام والدولة.

نموذج بديل لدراسة العلاقة بين الريع والديمقراطية

رأينا أن أطروحة الدولة الريعية تتميز بالتبسيط. النتيجة التى نخلـص إليها الآن هى أن بيان تأثير نهاية الدولة الريعية على التطور الـديمقراطى لابد وأن ينطلق من نظريات الاقتصاد السياسى للديمقراطية التـى تطـرح تصوراً عاماً عن علاقة التحـولات الاقتصـادية والاجتماعيـة بـالتغيير السياسي. سنلجأ فى دراستنا هذه إلى نموذج هوبر وروشـيميور(١٣)، وهـو نموذج بنائي- طبقى class-structural يحاول أن يبحـث عـن أصـول الديمقراطية فى تطور علاقات الطبقات والفئات الاجتماعية ببعضها البعض، كما بعلاقتها بالدولة. الديمقراطية بالنسبة لهما تتعلق بإعادة اقتسام للقوة فـى البلاد بين المجتمع والدولة. وهى تأتى بفضل عدة عوامل:

العامل الأول يخص توازن القوى بين الدولة ومـا يسـمى بـالمجتمع المدني. المجتمع المدنى مستخدم هنا بالمعنى الواسع الذى يضم كل منظمات تمثيل المصالح الاجتماعية. يجب أن تنمو قوة هذا المجتمع كى تناهض قوة الدولة. الدولة المستقلة عن المجتمع والممتلكة لموارد مادية وبشرية كثيـرة ليست مرشحة لأن تتراجع أمام قوى ديمقراطية.

العامل الثانى هنا هو سيطرة الدولة على المجال الديني. فتحالف قـوى بين الدولة والكنيسة (أى المؤسسة الدينية) لابد وأن يدعم من قـوة الدولـة. تحرر المجال الدينى من سيطرة الدولة يساعد على التحول الديمقراطي.

العامل الثالث هو النظام الاقتصادى والسياسى العالمي. هذا النظام يؤثر على العاملين السابقين ويحدد نطاق اختيـارات الفـاعلين علـى المسـتوى الوطني.

سنركز هنا على العامل الأول فقط دون العاملين الثانى والثالث لأنهما يخرجان عن موضوع الدراسة ويحتاجان أن يُفرد لهما بحثاً مستقلاً. فى هذا القسم سندرس كيف يؤثر أفول الدولة الريعية-الرعوية على علاقات القوى بين النظام-الدولة من ناحية والفئات الاجتماعية من جانب آخر.

الحالة المصرية: زيادة الاستبداد وتراخى النظام

فى كتابه الأخير، "الوهم الكبير"(١٤)، يقدم إيرهارد كينلى مؤشرات عديدة توضح زيادة الميل الاستبدادى للنظام السياسى المصرى فى التسعينات عنه فى الثمانينات: فمن التضييق على حرية الصحافة، الأمر الذى وصل إلى أوجه فى عام ١٩٩٥ مع محاولات تمرير قانون الصحافة رقم ٩٣، ومن اللجوء إلى محاكمات استثنائية للإخوان المسلمين بعد أن كان النظام قد ترك لهم نسبياً حرية حركة فى الثمانينات، ومن تغيير نظام اختيار العُمد من الانتخاب إلى التعيين، ومن تعديل قانون المحكمة الدستورية العليا سنة ١٩٩٨ لكى لا تسرى أحكامها بشكل رجعى (أوضحنا فى الفصل السابق أن ذلك كان له علاقة بالضريبة على المصريين العاملين فى الخارج).

هذا الميل إلى تنامى السيطرة يميز النظم الاستبدادية فى مرحلة خوارها وأفولها، وهو يعكس ضعف النظام السياسى فى مواجهة تنامى نفوذ بعض الفئات الاجتماعية. الدولة المصرية التى يقوم عليها النظام الاستبدادى تقلصت مواردها. وهو الأمر الذى يغير من علاقة النظام بالفئات الاجتماعية. سنناقش فى هذا القسم التغير الذى يلحق بتوازن القوى بين النظام من جانب، وبعض الفئات الاجتماعية، من جانب آخر. هذه الفئات هى الرأسمالية، الطبقة الوسطى والطبقة العاملة. إعادة صياغة علاقات القوى بين النظام والفئات الاجتماعية لصالح هذه الفئات يفتح الطريق أمام التغيير السياسى فى مصر.

الرأسمالية المصرية: طبقة صاعدة

أدى تدهور الإيرادات الريعية للدولة المصرية إلى تعديل فى توازن القوى بين النظام والرأسمالية لصالح الأخيرة. باستثناء سنوات التسعينات

الأولى التى شهدت زيادة فى إيرادات الدولة وبالتالى فى نفقاتها، يميل وزن الدولة فى الاقتصاد إلى الانخفاض منذ منتصف الثمانينات. القطاع الخاص يسيطر على موارد مادية وبشرية أكثر فأكثر. هذان العنصران، الموارد المالية والبشرية، هما العنصران الأكثر أهمية فى التعبئة السياسية فى مصر. رجال الأعمال ينجحون في السياسة المصرية بالمال الذى يشترى الأنصار والأصوات ويشترى أيضاً تعاون البيروقراطية المسيطرة.

النظام يعتمد، هو أيضاً، على المال والخدمات فى شراء التأييد السياسي. وهذا ميراث ناصرى بامتياز.. أن يحصل النظام على التأييد بواسطة توزيع بعض المكاسب المادية، مثل الوظائف والخدمات الاجتماعية. فمرشح الحزب الوطنى ينجح فى الانتخابات البرلمانية، إذا لم يكن بالتزوير فبفضل علاقاته القوية بمؤسسات الدولة التى تتيح له تقديم خدمات إلى أهالى دائرته. الحزب الوطنى لا يستطيع أن يحشد مظاهرة إلا بعد أن يدفع الثمن مقدماً للمشاركين فيها. انظر على سبيل المثال إلى المظاهرة التى نظمها الحزب الوطنى ضد الحرب على العراق فى استاد القاهرة : أتوبيسات تحمل بعض موظفى وعمال الدولة إلى الاستاد، وإجازة مدفوعة الأجر فى هذا اليوم، هذا بالإضافة إلى وجبة ومكافأة مالية.

ولكن بفعل تناقص إيرادات الدولة تدهورت "القوة الشرائية السياسية" للنظام. الدولة لا تستطيع أن تتوسع إلا بخلق الوظائف الوهمية منخفضة الأجر. والنظام لا يستطيع شراء أنصار جدد. هو يحاول فقط أن يبقى على أنصاره: حوالى ٥ مليون مواطن يعملون بالدولة. الجزء الأكبر من هذه الفئة لا يعطى للنظام إلا تأييداً سلبياً، أى يعطيه الخضوع. قلة قليلة تكون مستعدة لتقديم تأييد إيجابى للنظام، لأن لها فيه مصالح قوية.

تدهور "القوة الشرائية السياسية" للدولة يترافق مع زيادة "القوة الشرائية السياسية" لرجال الأعمال. لقد حاول النظام أن يجد فى الدور الاجتماعى لرجال الأعمال تعويضاً عن انخفاض دوره الاجتماعي. ولكنه اضطر أن يدفع ثمناً لذلك، وهو ضعف سيطرته المركزية على توزيع الخدمات الاجتماعية. انتخابات مجلس شعب ٢٠٠٠ تقدم الدليل على ذلك.

انتخابات ٢٠٠٠: المال يسيطر على السياسة

جرت انتخابات مجلس الشعب لعام ٢٠٠٠ تحت رقابة قضائية لم تعرفها الانتخابات التشريعية التي سبقتها. جاء ذلك في أعقاب حكم المحكمة الدستورية العليا بوجوب الإشراف القضائي على الانتخابات. صحيح أن الإشراف القضائي كان غير مكتمل لأن لجان الانتخاب الابتدائية لم تكن تحت إشراف القضاة، لكن هذا الإشراف غير الكامل أدى إلى تقليص معدل التزوير. لهذا السبب أعطت هذه الانتخابات صورة معبرة، إلى حد ما، عن الخريطة السياسية المصرية في بداية القرن الواحد والعشرين[١٥].

أهم شيء أثبتته هذه الانتخابات كان الضعف الشديد للأحزاب المصرية، بما فيها الحزب الوطني الحاكم. لأول مرة في تاريخه لا ينجح الحزب الوطني الحاكم في الحصول على ثلثي مقاعد مجلس الشعب. بل زاد على ذلك أنه لم يحصل على أكثر من ٤٠% من الأصوات. لم يحقق الحزب الوطني الأغلبية في مجلس الشعب إلا بعض انضمام "المستقلين" إليه. تعثر الحزب الوطني في هذه الانتخابات لم يحدث لصالح أحزاب المعارضة. فهذه الأحزاب لم تحصل مجتمعة إلا على ١٦ مقعدًا في المجلس (٣،٦%). لقد فقد النظام الحاكم جانباً من قدرته على فرض مرشحيه في الانتخابات. وهو الأمر الجديد في السياسة المصرية.

تعثر الحزب الوطني في هذه الانتخابات له مغزى كبير. لا يقلل منه كثيراً أن معظم "المستقلين" الذين نجحوا هم أصلاً أعضاء في الحزب الوطني، وأن أغلبيتهم الساحقة عادت وانضمت لهذا الحزب. كما لا يقلل منه ما يقال عن وجود انقسامات داخل الحزب الوطني جعلت اختيار مرشحي الحزب مسألة صعبة وغير مبنية على التوافق. المهم أن هناك عددًا كبيرًا من المستقلين نجحوا في انتزاع مقاعدهم بالرغم من أنهم لم يكونوا المرشحين الرسميين للحزب الوطني. وهذا شيء يستحق التوقف عنده.

بالإضافة إلى "المستقلين"، فإن الفئة الثانية التي حققت نجاحاً كبيراً في هذه الانتخابات كانت رجال الأعمال الذين انتزعوا ٧٧ مقعدًا عام ٢٠٠٠، في مقابل ٣٧ في عام ١٩٩٥. [١٦] لم تشهد انتخابات نيابية في مصر إنفاقاً على الحملات الانتخابية في حجم ما حدث في انتخابات ٢٠٠٠. وقد كان واضحاً أن المال كمصدر للقوة السياسية حقق بعض التقدم على حساب

العلاقات بجهاز الدولة. حالة مرشح الظاهر، رامى لكح، كاشفة جداً. ففى مواجهة خصمه، عبد الأحد جمال الدين، كان لكح يعانى من نقطتى ضعف: النقطة الأولى هو انتمائه لأقلية الأقلية، فهو مسيحى كاثوليكي. نقطة الضعف الثانية كانت افتقاده للنفوذ السياسى الذى كان يحظى به عبد الأحد جمال الدين، المرشح الرسمى للحزب الوطني، والرئيس الأسبق للمجلس الأعلى للشباب والرياضة. ولكن لدى لكح مصدر هائل للقوة لم يتوفر لمنافسه، وهو كونه من كبار رجال الأعمال والذى تتعدى استثماراته المليار جينه. وقد أنفق رامى لكح بسخاء على الحملة الانتخابية وعلى أهالى الدائرة، وبذلك نجح فى انتزاع مقعد الظاهر.

صعود رجال الأعمال فى برلمان سنة ٢٠٠٠ لا يتوقف على تواجدهم الكمى ولكن يشمل أيضاً تنامى الدور الذى يلعبونه فى مجلس الشعب. للمرة الأولى منذ وصول الضباط الأحرار إلى السلطة عام ١٩٥٢ شغل رجال أعمال منصب رئاسة لجان بمجلس الشعب، كان أهمها لجنة الخطة والموازنة التى تولى مسئوليتها أحمد عز. هذه اللجان لا تحظى بدور كبير فى صنع السياسات العامة فى مصر. والحقيقة أن ضعفها نابع من ضعف البرلمان نفسه. فكما هو معروف أن السلطة التنفيذية فى مصر هى المهيمنة على صنع القرار. فالذى يصوغ السياسة المالية هو وزير المالية، وليس رئيس لجنة الخطة والموازنة فى مجلس الشعب. بالرغم من ذلك، فإن هذه اللجان لها قيمة رمزية كبيرة. فهى تعادل فى مدلولها الرمزى منصب الوزير. أضف إلى ذلك أن دور بعض هذه اللجان فى تصاعد مستمر بعد أن سيطر عليها سياسيون من مجموعة جمال مبارك، مثل حسام بدراوى وأحمد عز.

الحزب الوطنى "يتبرجز"

تظل المناصب العليا فى الحزب الوطنى الديمقراطى الحاكم فى يد البيروقراطية العليا. فلا يزال رئيسه هو حسنى مبارك، الضابط السابق بالقوات الجوية، ولا يزال أمينه العام صفوت الشريف، المسئول السابق بالمخابرات. كما تظل معظم قياداته من السياسيين المحترفين الذين تربوا سياسياً فى أروقة الحزب الواحد، سواء كان عنوانه الاتحاد الاشتراكي، أو

حزب مصر أو الحزب الوطني. من أهمهم كمال الشاذلي، مفيد شهاب، حسين كامل بهاء الدين، على الدين هلال، محمود الشريف. الحزب الوطنى هو الامتداد الطبيعى للاتحاد الاشتراكى العربي، حتى لو كانت الشعارات والسياسات الاقتصادية الاجتماعية قد تغيرت. إنه حزب مركزى يُدار من أعلى ويتم اختيار القيادات فيه بالتعيين وليس بالانتخاب[١٧]. لا يمتلك الحزب إيديولوجية واضحة ومتماسكة، ولا يقف على أرضية اجتماعية صلبة، ولكنه يدعى تمثيل كل المصالح الاجتماعية بداية من محدودى الدخل ووصولاً إلى الرأسمالية العليا. وهذا واضح من عضويته التى تحتوى رجل الأعمال الذى ينضم للحزب كوسيلة لكسب الدعم السياسى لمشاريعه الاستثمارية، كما تضم المتعطل عن العمل الذى يبحث داخل الحزب عن رخصة لكشك سجائر. إنه الامتداد الطبيعى "لتحالف قوى الشعب العامل" الذى كان النظام الناصرى يحكم باسمه فى الستينات، والذى كان يحاول دمج العديد من الفئات الاجتماعية فى تحالف بقيادة بيروقراطية الدولة. يكتسب الحزب قوته إذن من ارتباطه بجهاز الدولة. وهو الأمر الذى لن نستفيض فيه كثيراً هنا لأنه من المعروف والمتداول فى مصر أن الجزب الوطنى هو حزب الحكومة، وليست الحكومة هى حكومة الحزب.

على أن الحزب الوطنى يتعرض منذ سنوات للتغير. عنوان هذا التغير هو صعود نفوذ لجنة السياسات التى يقودها جمال مبارك ابن الرئيس. وهى لجنة تضم مجموعة تتميز بالتوجهات الاقتصادية الليبرالية وبالرغبة فى اندماج أكثر قوة لمصر فى النظام الاقتصادى العالمي. التفسير الشائع لصعود لجنة السياسات هو تمهيد التربة لكى يخلف جمال أبيه فى رئاسة الجمهورية. وقد نفى الرئيس مبارك أكثر من مرة أن يكون فى نيته تسليم السلطة لابنه. ولكن التيارات المعارضة لمبارك وابنه ما زالت ترى العديد من الشواهد التى تؤكد أن هناك نية لمحاولة الدفع بجمال إلى منصب الرئيس. على أن قضية جمال مبارك، فى نظرنا، تتعدى قصة ابن رئيس دولة يحاول أن يخلف أبيه فى الحكم. القضية تكشف عن تغيرات عميقة فى التوازن الاجتماعي-السياسى داخل البلاد. صعود لجنة السياسات يعكس صعود البورجوازية المصرية، كما أنه محاولة لاحتواء هذا الصعود فى إطار النظام القائم.

المؤشرات التى توضح صعود الرأسمالية المصرية عديدة. رأينا كيف تزيد القوة الشرائية السياسية لرجال الأعمال على حساب القوة الشرائية السياسية للنظام، الأمر الذى يمكن تلخيصه فى شعار "الدور الاجتماعى لرجال الأعمال". ولكن الأمر لا يقتصر على تنامى سيطرة الرأسمالية على الموارد المالية والبشرية، ولكن أيضاً على الموارد الفكرية. فإيديولوجية السوق هى الإيديولوجية المهيمنة فى مصر منذ التسعينات. وهى إيديولوجية ترتكز على تحول فكرى وسياسى على المستوى العالمي، وعلى ترسانة قوية من الأفكار والنظريات تنتجها مؤسسات دولية. وقد سلم النظام السياسى المصرى بهذه الإيديولوجية. هكذا أصبح القطاع الخاص هو المنوط به القيام بعملية التنمية. التحفظ الوحيد للنظام السياسى المصرى هو "مراعاة البعد الاجتماعي"، الأمر الذى لا يمكن اعتباره فى حد ذاته توجهاً فى السياسات الاقتصادية والاجتماعية، بقدر ما هو إدارة أمنية لعملية التحول الرأسمالى تحاول أن تخفف من الآثار السياسية الضارة لها. لا يقلل من هيمنة إيديولوجية السوق أن الإعلام الرسمى و"المستقل" لا يزال يوجه سهامه فى بعض الأحيان للرأسمالية المصرية. ولكن هذه السهام لا تزيد عن هجوم أخلاقى على هذه الرأسمالية بسبب طابعها "الطفيلي" أو ميلها للإنفاق البذخي. ولكن حين يأتى الوقت للحديث الجدى عن السياسات الاقتصادية تظل سياسيات السوق هى الفكرة المهيمنة.

نحن نضع إذن صعود لجنة السياسات فى الحزب الوطنى فى إطار التحولات التى تشهدها مصر والتى زادت من قوة ونفوذ الرأسمالية. وفى هذا السياق يمكن تفهم احتلال رجال الأعمال لبعض المناصب السياسية المهمة فى الفترة الأخيرة. توزيع المناصب السياسية فى مصر يخضع لمعادلة دقيقة تعكس قوة الجماعات والفئات الاجتماعية داخل النظام. إذا كانت القوات المسلحة تحصل على نسبة من المناصب المهمة (المحافظون على سبيل المثال) فهذا يعكس أهمية وقوة هذه المؤسسة فى النظام السياسى المصري. وبنفس المنطق فإن احتلال رجال الأعمال لمناصب سياسية مهمة وللمرة الأولى فى تاريخ مصر منذ مجيء الضباط الأحرار إلى السلطة يعنى أن النظام السياسى يعطى لهذه الفئة الاجتماعية مزيداً من الثقل داخله. وقد تسارعت هذه العملية فى صيف ٢٠٠٤ مع تولى حكومة أحمد نظيف

المسئولية، تلك الحكومة التى شهدت ولأول مرة وزيرين من رجال الأعمال هما وزير الصناعة والسياحة.

الرأسمالية المصرية : من طبقة مالكة إلى طبقة حاكمة؟

النظام السياسى يلجأ إذن إلى الرأسمالية لتدعيم نفسه بقوة اجتماعية صاعدة، ولاحتواء هذه القوة أيضاً. لكن لا تزال الصيغة المطروحة على رجال الأعمال اليوم هى الالتحاق بالنظام من موقع التابع. فالنظام لا يزال يمسك ببعض الأوراق المهمة فى يده. أهمها على الإطلاق سيطرة الدولة على النظام المصرفى وهو عصب اقتصاد السوق، خاصة عندما تكون أسواق المال غير متطورة، كما هو الحال فى مصر. وبالرغم من إلحاح المؤسسات المالية فى الدولة على أهمية خصخصة البنوك من أجل تحرير الاقتصاد، إلا أن النظام ظل صامداً فى هذه المسألة، لأن البنوك هى الأداة الرئيسية لسيطرته على رجال الأعمال. هكذا فإن الدولة ما زالت تحتكر حوالى ٦٠% من الودائع فى الجهاز المصرفي، و٥٤،٦% من قروضه. (١٨) والنظام يدير هذه الأموال إلى حد كبير بالمنطق السياسي. فالقروض تمنح لذوى العلاقات الوثيقة بالنظام. والبنوك العامة قادرة على الكثير: فهى قادرة على رفع رجل أعمال إلى السماء، كما أنها قادرة على أن تسقطه إلى الأرض. وهذا المنطق السياسى فى إدارة النظام المصرفى هو الذى أوصله إلى الأزمة الخانقة التى دخل فيها منذ عدة سنوات، لأن القروض لا تعطى وفقاً لمنطق الرشادة الاقتصادية (دراسات جدوى حقيقية) ولكن وفقاً لقدرة رجل الأعمال على إقامة علاقات وثيقة مع البيروقراطية المسيطرة. ولكن النظام ليس له حيلة فى ذلك. فإما أن يظل ممسكاً بالنظام المصرفى أو يفقد أداة مهمة للسيطرة على الرأسمالية.

بالإضافة إلى ذلك فإن النظام لا يزال يقيد حتى الآن حرية التنظيم والتمثيل للرأسمالية. لقد ظهرت العديد من المنظمات الخاصة لرجال الأعمال منذ السبعينات. ولكن يظل النظام مسيطراً على المنظمات الكبيرة التى تظل ذات طبيعة كوربوراتية مثل اتحاد الصناعات المصرية والاتحاد العام للغرف التجارية. فلا يزال وزير الصناعة يتدخل بتعيين ثلث أعضاء مجلس إدارة اتحاد الصناعات ورئيس الاتحاد. ولا يزال وزير التموين يعين

نصف مجلس إدارة اتحاد الغرف التجارية ورئيس الاتحاد. صحيح أن تمثيل رجال الأعمال شهد ظهور منظمات أعمال خاصة مستقلة عن الدولة، مثل جمعية رجال الأعمال المصريين والغرف التجارية المشتركة مع دول أجنبية مثل غرفة التجارة المصرية الأمريكية. ولكن تظل هذه المنظمات تحتوى على أقلية من رجال الأعمال، كما لا تمنحها الدولة اعترافاً بتمثيل رجال الأعمال كما تعطى للمنظمات الكوربوراتية مثل اتحاد الصناعات واتحاد الغرف التجارية. تظل عملية تمثيل الرأسمالية على المستوى الفئوى (النقابي) والسياسى محكومة، حتى وإن كانت الرأسمالية أكثر فئات المجتمع حرية من الناحية التنظيمية والسياسية إذا قارناها بالعمال على سبيل المثال.

نخلص من هذا إلى أنه بالرغم من صعود رجال الأعمال على المستوى السياسي، لا يزال النظام ممسكاً بالعديد من الأوراق. وهذا ما يجعل من مشروع جمال مبارك لرئاسة الجمهورية مطروحاً ومتداولاً، لأنه يجسد فى شخصه تسوية بين النظام أو البيروقراطية الحاكمة وبين الرأسمالية الصاعدة، هو محاولة للاتحاد بين هاتين الفئتين. جمال مبارك هو ابن الرئيس، أى ابن مخلص للبيروقراطية الحاكمة. ولكنه فى نفس الوقت كان قد درس إدارة الأعمال فى الجامعة الأمريكية وعمل فى المجال المالى ببريطانيا. لذلك فهو قريب من رجال الأعمال. جمال مبارك يجسد فى شخصه أيضًا تحول البيروقراطية من طبقة تدير الأصول الاقتصادية للمجتمع إلى طبقة مالكة لها. وهذا التحول يتم من خلال الأبناء. أليس معظم أبناء المسئولين الكبار من رجال الأعمال؟ البيروقراطية المصرية تنجب رجال أعمال، وهى بهذا تحول "الموارد السياسية" التى تحتكرها (علاقات ونفوذ، سلطات.. إلخ) إلى موارد اقتصادية (قروض، وصفقات، رءوس أموال.. إلخ). ولكن رجال الأعمال التى تنجبهم البيروقراطية هم رأسمالية من نوع خاص، رأسمالية شديدة القرب من السلطة.

ربما يحتل جمال كرسى أبيه، وربما لا يحتله. لا يمكننا أن نعرف. ومن المرجح أن جمال مبارك نفسه لا يعرف. لأن المسألة تتوقف على العديد من الاعتبارات. فلكى يحتل جمال مبارك رئاسة الجمهورية لا يجب عليه فقط أن يتخطى المقاومة التى سيلاقيها من قوى داخل وخارج النظام السياسي، ولكن عليه أن يحافظ على التوازن القائم اليوم بين البيروقراطية

والرأسمالية. قلنا إن مشروع جمال مبارك يجسد تسوية بين هاتين الفئتين. فإذا حدث تحول فى موازين القوى لصالح أحدهما وعلى حساب الآخر، ففى هذه الحالة لن يكون هناك حاجة للتسوية. الحقيقة أن هناك شرائح من رجال الأعمال لا ترغب فى جمال مبارك لأنها لا تراه ليبرالياً بما يكفي. وهناك فئات فى البيروقراطية لا ترغب فيه، لأنه ليس بيروقراطياً بما يكفي. لذلك فإن زيادة كبيرة فى قوة إحدى الفئتين (بالتحالف مع قوة أخرى مثلاً) ربما يجعل من التسوية غير ذى موضوع.

الرأسمالية المصرية: طبقة ديمقراطية؟

صعود قوة الرأسمالية يمكن له أن ينمى من فرص تحقق الديمقراطية فى مصر إذا كان لهذه الطبقة ميل ناحية الديمقراطية. أشارت بعض الدراسات إلى غياب أية مؤشرات على تأييد الرأسمالية للديمقراطية وحقوق الإنسان(١٩). ولكن فى الحقيقة هذا ينطبق على كل الفئات الاجتماعية فى مصر وليس فقط الرأسمالية. ما زالت الفكرة الديمقراطية فى مصر محصورة فى أوساط المثقفين، والذين هم أيضاً يميلون فى بعض الأحيان إلى الاستبداد. ولكن بشكل عام لا توجد فئة اجتماعية بطبيعتها ديمقراطية أو استبدادية. الظرف الاجتماعى والسياسى هو الذى يحدد مواقف الجماعات المختلفة من الديمقراطية. والمسألة فيها جانب فكرى وإيديولوجى وفيها جانب المصلحة المادية. وكما يشير هوبر وروشيميير(٢٠) فإن الرأسمالية تميل لتأييد الديمقراطية عندما تسير فى اتجاه مصالحها المادية. هذا ما حدث فى أوروبا حينما دخلت رأسماليات بعض البلدان فى صراع مع الملكيات المستبدة. لقد كانت فى هذا الوقت تدافع عن الحريات السياسية. ولكن عندما تضمن توسيع العملية الديمقراطية منح حق التصويت للطبقات العاملة التى كانت تشهد حالة من التجذر مالت الرأسمالية لتأييد الاستبداد. والدراسة التى قام بها هوبر وروشيميير على ١٣ دولة أوروبية تشكك فى الأطروحة الشائعة، ليبرالية أو ماركسية، والتى تقول أن البورجوازية هى التى أتت بالديمقراطية فى أوروبا. فباستثناء فرنسا، وبريطانيا وسويسرا، لم يكن لأى قطاع من الرأسمالية أدوار مهمة فى التحول الديمقراطي.

الفرضية هنا إذن هى أن الرأسمالية المصرية ستميل إلى الاستبداد إذا توقعت أن توسيع الحقوق السياسية سيأتى إلى الحكم بقوى سياسية معادية لمصالحها. تجربة انتخابات ٢٠٠٠ تشير إلى أنه فى حال ضبط عمليات التزوير فإن نصيب رجال الأعمال من المقاعد يزيد. بعبارة أخرى، الرأسمالية المصرية لن تكون لديها مشكلة مع تقليص سلطات رئيس الجمهورية ومع إرساء دعائم نظام برلمانى قوي، لأنها متواجدة بالفعل فى البرلمان وهى قادرة على زيادة نصيبها فيه. لقد أظهرت العملية الانتخابية أن أهم معيار يضمن للمرشح مقعداً فى البرلمان يكمن فى قدرته على خدمة أهالى الدائرة. وهذه القدرة تأتى سواء من امتلاك المال أو امتلاك علاقات وثيقة مع جهاز الدولة يستطيع بها النائب تسيير مصالح أهل دائرته. وقد بينا أعلاه زيادة عنصر المال أمام عنصر العلاقات مع البيروقراطية كمصدر للقوة السياسية.

أضف إلى هذا أن الليبرالية الاقتصادية باتت تمارس هيمنة شبه تامة على المجتمع. الإسلاميون أنفسهم، كما أشارت بعض الدراسات[٢١]، لهم ميل واضح ناحية ما أطلق عليه ماكس فيبر "الأخلاق الرأسمالية" capitalist ethics، التى تحتفى بالثروة وتعتبرها علامة من علامات رضا الله عن صاحبها. من الصحيح أن هناك عداء ما تجاه رجال الأعمال، سواء من جانب بعض القوى السياسية أو داخل جهاز الدولة. ولكن حتى هذه اللحظة لم يترجم هذا العداء نفسه فى مشروعٍ اقتصادى اجتماعى بديل. حتى هذه اللحظة يظل نقد رجال الأعمال مقتصراً على الجوانب الأخلاقية أو على شططهم فى النزعات الاستهلاكية. ولكنه لا يقترب أبداً من مبدأ الملكية الخاصة. وبهذا المعنى فإنه فى إطار غياب وجود أية قوى سياسية مهيمنة تناهض الرأسمالية من حيث المبدأ، فإن تفكيك النظام الاستبدادى وإرساء دعائم الديمقراطية لن يضير المصالح المادية لرجال الأعمال. ربما يكون التحفظ الوحيد على هذه المقولة هو وجود جناح من الرأسمالية يعتقد أن التيار الإسلامى يحظى بشعبية واسعة ومن ثم فإنه يخشى الاحتكام إلى صناديق الانتخابات.

إلى أى مدى يمكن للرأسمالية أن تقبل بالنظام الديمقراطي؟ فالديمقراطية لا تتضمن فقط انتخابات برلمانية، ولكنها تحتوى أيضاً على حريات نقابية، أى تفكيك سيطرة الدولة الحديدية على نقابات العمال التى

تمارسها الآن. هنا سيكون على الرأسمالية أن تواجه حركة عمالية نشطة وحية سواء فى مواقع العمل، أو فى المجال السياسي، وهو الأمر الذى من الممكن أن يدفع الرأسماليين إلى محاولة كبح توسيع الحريات السياسية.

أن تكون مصالح الرأسمالية غير متعارضة مع الديمقراطية، بل إن تكون مصالحها المادية تسير فى نفس اتجاه الديمقراطية لا يعنى بالضرورة أن الرأسمالية ستناضل بشكل جماعى فى سبيل هذه الديمقراطية. جان لوكا يذكرنا بأن البورجوازية العربية مالت إلى تحقيق مصالحها من خلال القنوات الفردية، من خلال علاقاتها الوثيقة بجهاز الدولة أو بواسطة الشبكات العائلية. (٢٢) لماذا تلجأ إذن إلى العمل الجماعى ؟ الناس لا تلجأ إلى العمل الجماعى إلا عندما تنسد كل أفاق العمل الفردي، وأيضاً عندما تكون هناك قيم تدفع فى هذا الاتجاه، قيم العمل الجماعي. وتظل هذه القيم ضعيفة فى مصر.

ملخص القول، إن الرأسمالية المصرية طبقة صاعدة وهى ترتكز فى ذلك على زيادة الموارد الاقتصادية والبشرية والفكرية التى تسيطر عليها. هذا الصعود يترجم نفسه فى نفوذ سياسى متزايد، للرأسمالية على حساب البيروقراطية. ولكن لأن النظام لا يزال يسيطر على العديد من أوراق اللعبة، فإن الصيغة الأساسية المطروحة للتغيير السياسى فى مصر تظل حتى هذه اللحظة هى الاتحاد السياسى بين البيروقراطية والرأسمالية داخل عباءة النظام، وبالذات فى الحزب الوطني. هذه الصيغة حصلت على قبول القطاع الرأسمالى الأكثر ارتباطاً بالنظام السياسي. لكن تظل احتمالات نمو صيغ مختلفة أكثر راديكالية ضد البيروقراطية قائمة. ولكن هذا يعتمد على عوامل ومتغيرات محلية وإقليمية ودولية لن يتسع المجال هنا لمناقشتها.

الطبقة الوسطى: استقلالية متزايدة عن الدولة وبالتالى عن النظام السياسي

الطبقة الوسطى تحتوى على فئات متنافرة فى مستوى الدخل، فى شروط العمل، فى التعليم وفى الميول الإيديولوجية. هذه الطبقة تحتوى عادة على جناحين أساسيين: الطبقة الوسطى التقليدية المشكلة من أفراد يعملون بشكل مستقل فى مشروعات صغيرة، غالباً لهم مستوى تعليمى محدود ولهم

اتصال ضعيف بالتكنولوجيا الحديثة. المثال الواضح على ذلك هم التجار الصغار. أما الطبقة الوسطى الحديثة فهى تلك الشريحة التى تمارس عملاً ذهنياً، سواء مارسته بأجر لدى الغير، كالموظفين والمدرسين مثلاً، أو مارسته بشكل مستقل، كالأطباء والمحامين.

تدهور الدولة الريعية-الرعوية يمارس تأثيره أساساً على العاملين بأجر من الطبقة الوسطى الحديثة. [٢٣] إنها الفئة التى يعتبر البعض أنها كانت القاعدة الاجتماعية للنظام الناصري. تعرضت هذه الشريحة لهزات عنيفة فى أعقاب سياسة الانفتاح الاقتصادي. هناك تصور شائع أن هذه الطبقة الوسطى قد تهاوت، وهى الفكرة التى يلخصها عنوان كتاب لاقتصادىٍّ بارز هو رمزى زكى "وداعاً للطبقة الوسطى". [٢٤] ولكن هذا لا ينطبق على كل الطبقة. الانفتاح الاقتصادى فى السبعينات ثم "التحرير الاقتصادي" فى التسعينات كان له تأثير متناقض. فهناك شرائح من هذه الطبقة قد ازدهرت وهناك شرائح أخرى تدهورت. هناك شرائح كانت تمتلك من المستوى التعليمى ومن العلاقات الاجتماعية ما سمح لها باحتلال وظائف جيدة فى القطاع الخاص أوفى جهاز الدولة، وشرائح أخرى افتقدت لذلك وكان عليها تقبل وظائف رديئة سواء فى القطاع العام أو الخاص. وأخيراً هناك شرائح كان عليها الانتظار فى صفوف البطالة.

الفكرة التى نقدمها هنا هى أن تقلص الدولة من جانب ونمو القطاع الخاص من جانب آخر يؤدى إلى حالة من التنافر فى الطبقة الوسطى: هناك شرائح صاعدة وأخرى هابطة. ولكن فى كل الأحوال هناك حالة من التباعد عن النظام، ناتجة عن الاستقلالية autonomisation المتزايدة (عن الدولة) للشرائح الصاعدة وعن التهميش المستمر للشرائح الهابطة. الشرائح الميسورة من الطبقة الوسطى أصبحت أكثر استقلالية عن الدولة، بما أنها لا تستخدم أو تستفيد من الخدمات المقدمة من هذه الدولة: فهى ترسل أطفالها إلى مدارس خاصة، وتذهب للعلاج فى مستشفيات خاصة وتستخدم أيضاً وسائل مواصلات خاصة. أضف إلى ذلك أنه بتطور تكنولوجيا الاتصالات والمعلومات فإن الأغلبية العظمى لهذه الشريحة تمتلك أطباقاً هوائية كما تكون على اتصال بالانترنت. وهذا ما جعلها تتحرر إلى حد كبير من أجهزة الدولة الإيديولوجية. فالقناة الإخبارية الأكثر مشاهدة من هذه الشريحة هى "الجزيرة"، والقناة الترفيهية التى تلاقى قبولاً كبيرًا هى قناة "دريم". أما

الإذاعة المسموعة على نطاق واسع من شباب هذه الشريحة فهى "نجوم إف إم" الخدمات التى تظل الشرائح الميسورة تطلبها من هيئات عامة هى تلك الخدمات التى تحتكرها الدولة، مثل البنية الأساسية والعدالة والأمن. وإزاء هذه الخدمات نجد لدى هذه الشريحة رأياً شديد السلبية. هذه الشريحة إذن تجد سعادتها فى الابتعاد عن الدولة وعن بيروقراطيتها التى تعتبرها غير كفؤ وفاسدة.

أما الفئات الهابطة من الطبقة الوسطى فهى تحمل حقداً وكراهية للنظام السياسي. الذين يعملون فى القطاع العام (باستثناء قلة محظوظة) يشعرون بإحباط شديد نتيجة لانهيار مستواهم المعيشي، هذا بالإضافة إلى تدهور ظروف عملهم. وإذا كان لبعضهم أن يحصل على دخل مرتفع فذلك يكون بالتحايل أو بالبقشيش أو بالفساد. الكثير منهم يحمل كراهية شديدة للقطاع الخاص. ولكن هذه الكراهية فطرية، غير مبنية على الاعتقاد فى بديل آخر، لذلك فهى لا تعطى أى مؤشر على الانتماء للدولة أو الإيمان بدورها. الانهيار الذى تلاقيه هذه الطبقة لا يقتصر على المستوى المادي، ولكن أيضاً الانهيار المعنوى والأخلاقى الناتج جزئياً عن الافتقاد إلى إيديولوجية تبرر الدور التى تلعبه. ولكل هذه الاعتبارات فإن هذه الفئة لا تقدم إلا تأييدًا سلبياً للنظام السياسي. وهذا التأييد السلبى لن يتحول إلى عداء ومناهضة للنظام السياسى إلا إذا قرر هذا النظام أن يشن عليها حملات التأديب التى تطالب بها فئات كثيرة فى المجتمع، خاصة الرأسمالية، وهو الأمر الذى لن يحدث إلا إذا جدد النظام من أرضيته الاجتماعية.

هذه التغيرات التى حدثت للطبقة الوسطى كان لها تأثير على السياسة فى مصر. الاستقلالية المتزايدة عن الدولة التى تحظى بها العديد من شرائح الطبقة الوسطى تؤدى إما إلى السلبية السياسية وإما إلى الانخراط فى حركات معارضة ذات توجه إسلامي. إذا نظرنا إلى نقابات الطبقة الوسطى خلال الثمانينات والتسعينات سنجد أن النقابات التى شهدت أكبر نجاحات الحركة الإسلامية كانت نقابات الفئات الأكثر استقلالاً عن الدولة مثل الأطباء والمحامين والمهندسين. أهم النقابات التى ظلت بمنأى عن الحركة الإسلامية كانت نقابة المعلمين، نقابات العمال، ونقابة الصحفيين. وهذه النقابات الثلاثة تتميز بوزن عالٍ للعاملين فى الدولة والقطاع العام. فالإسلاميون استطاعوا أن ينجحوا وسط الفئات التى سحبت تأييدها للنظام

السياسى بسبب استقلاليتها عن الدولة. وهم حققوا هذا النجاح حتى فى نقابة الصيادلة التى تحظى بأعلى نسبة مسيحيين تعرفها نقابة مهنية فى مصر. فلا يخفى على أحد إن الصيادلة هم أكثر الفئات الوسطى استقلالاً عن الدولة، حيث أن أغلبيتهم يمارس العمل الفردى أو يعمل لدى القطاع الخاص.

أحد أهم النقابات التى ظلت بمنأى عن سيطرة التيار الإسلامى كانت نقابة الصحفيين. وقد احتكر مرشحو الحكومة منصب النقيب طوال الثمانينات والتسعينات. فهؤلاء المرشحون كانوا يستندون على أغلبية كاسحة تعمل فى المؤسسات الحكومية. يُذكر أن نقابة الصحفيين تحد من انضمام غير العاملين بالصحف الحكومية إليها، وإن كانت قد خففت من هذه القيود فى السنوات الأخيرة. وتظل الدولة لاعبًا أساسيًا فى انتخابات النقابة. فلكى ينجح مرشح الحكومة فى الانتخابات فإن الدولة تعطى له "هدية" يستطيع بها شراء أصوات الناخبين، فى شكل منح أو مساكن أو مصايف وخلافه.

ولكن فى عام ٢٠٠٣ وللمرة الأولى استطاع مرشح المعارضة، جلال عارف، أن يزيح مرشح الحكومة، صلاح منتصر. من المرجح أن يكون نجاح جلال عارف مرتبطاً بضعف شعبية صلاح منتصر، بالانقسام فى أوساط الصحف القومية وبالمناخ السياسى الذى يشهد عداءً متزايداً للنظام ولرموزه. ولكن الأكيد أن الهدية التى أتى بها صلاح منتصر للصحفيين بعد لقائه برئيس الوزراء، ٤٠ جنيه شهرياً، لم تثر حماسة الصحفيين. وهذا مثال واضح على تدهور "القدرة الشرائية السياسية" للنظام فى السنوات الأخيرة.

وإذا كانت الدولة تقدم خدمات أقل فأقل للطبقة الوسطى، فإنها تطلب منهم مساهمات أكثر فأكثر فى شكل ضرائب ورسوم. يأتى على رأس شرائح الطبقة الوسطى، التى سيكون عليها المساهمة بشكل أكبر فى تمويل الدولة، العاملون بالمهن الحرة. فالسلطات المالية ترى أنهم الفئة الأقل مساهمة فى الضرائب. [٢٥] ولهذا فإن مشروع الضرائب الجديد الذى ناقشناه فى الفصل السابق يأتى بتخفيضات كبيرة فى أسعار الضرائب على هذه الفئة لتشجيعها على الالتزام. وهذا التخفيض يقترن بتشديد العقوبة عليها فى حالة التهرب. أى أن النظام سيحاول أن يكسر حالة الاستقلال التى تحظى بها

هذه الفئة، التى سيكون عليها أن تدخل فى علاقات أوثق مع الدولة كممـول لها. وهو الأمر الذى من المفترض أن يؤدى إلى زيادة اهتمام هذه الشرائح والفئات بالشأن العام وإلى إمكانية أكبر للانخراط فى السياسة. فالذى يـدفع المال يميل غالباً إلى البحث عن ثمار ما دفعه.

الأمر نفسه ينطبق على الطبقة الوسطى التقليدية. فهذه الطبقة عليها أن تساهم بشكل أكبر فى تمويل الدولة، لأن التعديلات فى ضريبة الدخل سوف تصيبها مثلما سوف تصيب الطبقة الوسطى الحديثة. وقد رأينا فى الفصـل السابق كيف دخل التجار فى صراع مع النظام فى وقت تطبيـق المرحلـة الثانية لضريبة المبيعات، ووصل الأمر إلى القيام بإضراب.

ولكن بغض النظر عن هذا الإضراب الاستثنائي، فإن الآلية الأساسـية التى تمارس من خلالها هذه الطبقة مقاومتها للضرائب هى التهرب واللجوء للقضاء. وهذه الآليات تؤدى حتمًا إلى تلطيف الصراع المفتوح والمباشر مع النظام. وكما قلنا من قبل فإن النظام تبنى هذه الآليات حتى يدفع بالصـراع إلى وجهة غير سياسية. ولكن ربما يختلـف الأمـر فـى المسـتقبل. لأن الضغوط الشديدة على النظام السياسى من أجل السيطرة على العجز المـالى للدولة سيؤدى به إلى محاولة الحد من التهرب.

لكى نلخص المسألة، فإن أفول الدولة الريعية يخلق حالة من التباعد بين شرائح كبيرة من الطبقة الوسطى والنظام. وفى الوقت نفسه يغير من علاقة الطبقة الوسطى بالدولة من متلقية لعديد من العطايا والخدمات من الدولة إلى ممولة لها. وذلك من المفترض أن يغير من علاقة الطبقة الوسطى بالنظـام السياسي.

الطبقة العاملة: أفول سيطرة الدولة وزيادة سيطرة رجال الأعمال

كيف يؤثر أفول الدولة الريعية-الرعوية على القوة السياسـية للطبقـة العاملة وعلى إمكانية مشاركتها فى مشروعات التغيير السياسى فى مصـر؟ أهم ما يلاحظ على الحركة العمالية فى التسعينات هو الهدوء الذى تميـزت به بالمقارنة بالسبعينات والثمانينات التى شهدت تحركات عمالية واسعة مثل إضراب الحديد والصلب والسكة الحديـد. والحقيقـة أن معـدل الحركـات

الاحتجاجية قد قل بشدة منذ التسعينات. وهو الأمر الذى يحتاج إلى تفسير، بما أن التسعينات، كما قلنا، شهدت تدهوراً فى "القوة الشرائية السياسية" للدولة بالمقارنة مع الثمانينات. كيف تسنى للنظام أن يسيطر على الطبقة العاملة باستخدام موارد مادية أقل. السيطرة الأمنية التى تمارسها الدولة على العمال قد تفسر هذا الواقع بعض الشيء. فالتسعينات شهدت زيادة فى الميل الاستبدادى للنظام. وفى الوقت نفسه فإن النظام قد أعاق أى تطور فى التمثيل الفئوى والسياسى للطبقة العاملة. وهذا وإن كان ينطبق على كل الفئات الاجتماعية فى البلاد، حتى الرأسمالية، فإنه ينطبق بشكل أشد على العمال.

على أن هدوء الحركة العمالية فى السنوات الأخيرة لا يرجع فقط إلى أسباب سياسية وأمنية، لكنه يرتبط بمرحلة التحول الاقتصادى والاجتماعى التى تمر بها مصر منذ سنوات من اقتصاد الدولة إلى القطاع الخاص. لقد كان مركز وقلب التحركات الاحتجاجية العمالية فى السبعينات والثمانينات هم عمال القطاع العام، تلك الشريحة التى اعتبرها المتخصصون فى الشأن العمالى النواة الصلبة للطبقة العاملة المصرية والتى اختزنت فى ذاكرتها تجارب طويلة. [٢٦] بتبنى النظام سياسة الخصخصة فى التسعينات، وربما قبل ذلك، مالت هذه الفئة نحو الأفول. لقد نجح مشروع المعاش المبكر فى تمرير عملية الخصخصة فى كثير من الشركات. أما الجزء الباقى فى القطاع العام فلم يتبق له إلا أن يخوض صراعات دفاعية فى أحسن الأحوال. أى أن يحتج ويُضرب إذا تعرضت بعض حقوقه المكتسبة للاعتداء.. إذا تأخر وصول الرواتب أو إذا ألغت الإدارة الوجبة المجانية، إلخ. ولكن فى ظل انهيار القطاع العام وتوقف العديد من وحداته عن الإنتاج أصبح من الصعب على عماله أن ينتزعوا أى مكتسبات. وقد فشلت كل محاولات بعض القوى السياسية لتعبئة العمال على أرضية الدفاع عن القطاع العام. ربما يعود ذلك جزئياً لهيمنة إيديولوجية السوق، ولكن من المرجح أن ذلك يعود أيضاً لمعرفة العمال الوثيقة بأوضاع شركات القطاع العام المنهارة والتى مارست عليها البيروقراطية عملية نهب منظم منذ عقود.

وفى الوقت الذى تقلص فيه عمال القطاع العام ومال نجمهم للأفول، شهدت البلاد فى الثمانينات نمواً عددياً مهماً فى عمال القطاع الخاص،

خاصة فى المدن الجديدة[٢٧]. ومن الطبيعى أن يتحـول مركـز السياسـة العمالية من القطاع العام إلى القطاع الخاص، من شبرا وحلوان إلى السادس من أكتوبر والعاشر من رمضان. لكن ذلك يتطلب وقتاً ما حتـى تتبلـور الطبقة العاملة الجديدة هناك. لا يزال جانب كبير من هذه الفئة لم يعرف قط الانضمام إلى نقابة. ولا يزال جزء مهم منها على صـلة وروابـط وثيقـة بالريف الذى أتى منه. فليس من النادر العثور هناك على نصف مـزارعين ونصف عمال. أضف إلى ذلك أن اشتداد أزمة الركود منذ نهاية التسـعينات أدت إلى تدهور معدلات النمو فى عمال القطـاع الخـاص. وعلـى ذلـك فالوضع الحالى هو أفول جانب من الطبقة العاملة (القطـاع العـام) وعـدم جاهزية القطاع الآخر للتحرك السياسي. والحقيقة أن التحركات العمالية فى التسعينات لم تتميز فقط بالضعف والمحدودية، ولكن أيضاً بانحصارها فـى التحرك الاحتجاجى الاقتصادى والاجتماعى المفتقد لمطالب سياسية عامـة، تلك المطالب التى نجد لها صدى فى تحركـات الفئـات المتوسـطة مثـل الصحفيين أو المحامين.

ضعف المشاركة السياسية للطبقة العاملة اليوم يمكـن إذن تفهُّمـه إذا وضعناه فى سياق المرحلة الانتقالية التى تمر بها هذه الطبقة والتـى تشـهد أفول قطاع منها وصعود قطاع آخر. ولكن من المرجح أن تنـاقص نسـبة العمال التى تعمل لدى الدولة يفتح الباب لتحرير هذه الطبقة سياسـياً مـن سيطرة النظام السياسى الذى استمر حوالى نصف قرن منذ استيلاء الضباط الأحرار على السلطة. هذا التحرر له نتيجتان: الأولى أن يتحرر العمال من سيطرة النظام كى يقعوا تحت السيطرة السياسية للرجال الأعمـال. وهـو الأمر الذى يحدث الآن، ونراه على سبيل المثال فى قيام رجـال الأعمـال بتعبئة عمالهم من أجل التصويت لهم فى الانتخابات مقابل بعض العطايـا. النتيجة الثانية: أن يتحرر العمال من سيطرة النظام و يبحثون عـن تنظـيم وتمثيل مستقل عن الدولة والرأسمالية معاً. يظل هذا الاحتمال قائماً حتى ولو كان النظام السياسى يحاول إجهاضه عن طريق خنـق المجـال السياسـى والحيلولة دون تشكيل نقابات عمالية مستقلة عن السـلطة، تكـون بمثابـة الخطوة الانتقالية نحو تشكيل قطب سياسى عمالى مستقل.

ولكن فى كل الأحوال فإن تحرر العمال لصالح الرأسمالية أو لصالحهم سيؤدى إلى إضعاف النظام السياسي. وفى كل الأحوال تظل الطبقة العاملـة

لها مصلحة فى فتح المجال السياسي. قلنا من قبل إن موقف الفئات الاجتماعية من الديمقراطية يرتبط بشكل وثيق بالتأثير المتوقع لتلك الديمقراطية على مصالحها المادية. والحقيقة أن الطبقة العاملة ليس لديها ما تخسره من التحول الديمقراطي. على العكس، فهى فى كل الأحوال مستفيدة من فتح المجال السياسى أمام المنافسة. لأن المنافسة تعنى أن تحاول أطراف سياسية متعددة كسب ودها للحصول على أصوات هذه الطبقة التى تمثل نسبة مهمة من السكان. وسواء كان كسب الود يقوم على أكثر الطرق فجاجة وفردية مثل شراء الأصوات، أو كان يقوم على طرق أكثر تطوراً مثل تقديم بعض المكتسبات الاجتماعية والاقتصادية فإن العمال سيكون لهم مصلحة فى كل الأحوال فى فتح المجال السياسى أمام المنافسة الحرة.

خاتمة :

فى هذا الفصل تعرضنا لتأثير أفول الدولة الريعية-الرعوية على احتمالات التغيير السياسى فى مصر. ربما يكون من المناسب إعادة التأكيد على أن المجال الاقتصادي-الاجتماعى (وعلى رأسه مالية الدولة) يمارس تأثيراً مهماً على المجال السياسى ويحدد الاحتمالات الممكنة. ولكن ترجيح وتحقيق احتمال دون آخر يرتبط بمجموعة كثيرة من المتغيرات السياسية والإيديولوجية، المحلية منها والدولية. فعلى سبيل المثال، فى بلد لا تكون فيه طبقة وسطى أو عاملة لا يمكن الحديث فيه عن ديمقراطية إلا بالمعنى الإغريقى القديم لها، أى ديمقراطية السادة فقط. ولكن فى بلد يكون فيه طبقات وسطى وعاملة تصبح الديمقراطية فيه محتملة. ولكن تحقق هذه الديمقراطية أو عدم تحققها، بالإضافة إلى الشكل الذى سوف تأخذه، يرتبط بعوامل أخرى على رأسها متغيرات خاصة بالسياسة. لقد ناقشنا فى هذا الفصل فقط ما يمكن أن نسميه "البنية التحتية المالية" للديمقراطية، تلك البنية التى تحدد الاحتمالات، لكن لا ترجح أحدها.

لقد تبنينا فى هذا الفصل مفهوماً للتحول الديمقراطى يجعل منه العملية التى بمقتضاها تحدث مجموعة من التوازنات على رأسها توازن ما بين الدولة والمجتمع، بفئاته الاجتماعية المتنوعة. وأوضحنا أن أفول الدولة الريعية-الرعوية يعيد صياغة هذه التوازنات. هذا الأفول يؤدى أولاً: إلى

تنامي قوة الرأسمالية على حساب الدولة والنظام السياسي، مع الأخذ في الاعتبار أن النظام لا يزال يمتلك العديد من الآليات للسيطرة على هذه الطبقة. ثانيًا، يؤدى إلى زيادة استقلالية بعض شرائح الطبقة الوسطى عن الدولة وبالتالى إلى تنامى قوتها فى مواجهة النظام السياسي. ثالثاً يؤدى إلى تخفيف السيطرة السياسية للنظام على الطبقة العاملة من أجل وقوعها تحت سيطرة رجال الأعمال أو من أجل الاتجاه نحو التعبير السياسى المستقل. وكل هذه المتغيرات تصب فى نتيجة واحدة وهى إضعاف النظام السياسي.

وبسبب تناقص الإيرادات الريعية للدولة، النظام مضطر إلى اتخاذ بعض الإجراءات التى من شأنها أن تزيد مما يستقطعه من المجتمع. الدولة عليها تتدخل إذن أكثر فأكثر فى مجالات لم تدخل فيها من قبل مثل القطاع غير المنظم. وهذا يؤدى إلى زيادة الصراع بين الدولة والمجتمع كما رأينا فى الفصل عن دولة الجباية. الدولة تعطى إذن للمواطنين خدمات أقل فأقل وتطلب منهم أموال أكثر فأكثر. وهذا من شأنه أن يغير العلاقة بين الطرفين لصالح الطرف الثاني. بعبارة واحدة: نحن نشهد انحسارًا فى حجم ونفوذ الدولة المصرية. وهذا يزيد من احتمالات التطور الديمقراطى فى مصر. لقد كانت الدولة الكبيرة هى أداة الاستبداد الأولى للنظام الحاكم. وهاهى تغرب..

الهوامش والمراجع

(1) LUCIANI Giacomo. Ressources, revenues and authoritarianism in the Arab world, beyond the rentier State. *Political liberalization and democratization in the Arab World* / ed. par Rex BRYNEN et. al., vol. 1. London : Lynne rienner publishers, 1999.

(٢) المصدر السابق.

(3) MOORE, Mike. Political underdevelopment. Paper presented at the *10th anniversary Conference of the Development studies institute.* London school of economics, 2000.

(٤) المصدر السابق.

(5) TILLY Charles. *Coercion, capital and European states. AD 990-1992*. Cambridge MA and Oxford UK: Balckwell, 1992.

(٦) المصدر السابق.

(7) HERB, Michael. Taxation and representation. Georgia state university [on line] 2/5/2003.

WWW.ids.ac.uk/ids/govern/pdfs/PolUnderdevel(refs).pdf.

(8) AYUBI Nazih. *Over stating the Arab State*. London: IB Tauris & comp Ltd, 1995. p. 454-55.

(9) RICHARDS Alan, John WATERBURY. *A political economy of the Middle East*. Boulder: West review, 1996. p. 17.

(10) CARDIN Philippe. *Rentierism» and the rentier state: a comparative examination*. M.A. Mcgill university, Canada, 1993.

(11) WANTCHEKON Leonard, Nathan JENSEN. *Resource Wealth and Political Regimes in Africa*. New Haven: Yale university, 2000.

(12) BOURDIEU Pierre et al. *The Craft of Sociology*. New York : Walter de gruyter, 1991.

(13) HUBER, Evelyne, RUESCHEMEYER Dietrich. The impact of economic development on democracy. *Journal of economic perspectives*. Été 1993, vol. 7, n° 3, p. 71-86.

(14) KIENLE Eberhard. *A grand delusion, democracy and economic reform in Egypt*. London: I.B. Tauris publishers, 200.

(15) Sarah Ben Néfissa et Alaa Eddine Arafat, *Voter aujourd'hui en Égypte*. À paraître.

(١٦) المصدر السابق

(١٧) بدأ الحزب مؤخراً فى الأخذ بنظام الانتخاب المحدود.

(18) ABOU-HAIDER Elias. Libéralisme et capitalisme d'État en Égypte. La privatisation impossible des banques publiques. Paris: Harmattan, 2000.

(١٩) أنظر دراسة إريك جوب عن رجال الأعمال، والمشار إليها فى كتاب كينلي، مرجع سبق ذكره.

(20) RUESCHEMEYER, Dietrich, Evelyne Huber STEPHENS, Johns D. STEPHENS. *Capitalist development and democracy*. Chicago, I L : University of Chicago press, 1992.

(٢١) أنظر فى ذلك أعمال باتريك هاني،

L'islam branché de la bourgeoisie égyptienne », Le Monde diplomatique, septembre 2003, (en collaboration avec Husam Tammam).

« Mondaines spiritualités, Amr Khâlid, shaykh branché de la jeunesse dorée cairote », Politique Africaine, novembre 2002.

« Au diable les loosers ... le succès et l'achievement, nouvelles valeurs islamiques », Revue Mouvements, no spécial 'Islam et modernité', Paris, novembre 2004 (en collaboration avec Husam Tammam).

(22) LECA Jean. Democratization in the Arab world: uncertainty, vulnerability and legitimacy. A tentative conceptualization and some

hypotheses. *Democracy without democrats. The renewal of politics in the Muslim world* / ed. par Ghassan SALAMÉ. London : I.B Tauris publishers, 1994.

(٢٣) أنظر إلى دراستنا السابقة: باهر شوقي، سامر سليمان، تشريح اقتصادى اجتمــاعى للطبقة الوسطى المصرية، أحوال مصرية، العدد الأول.

(٢٤) رمزى زكي، وداعاً-- للطبقة الوسطى ، تأملات في الثورة الصناعية الثالثة والليبرالية الجديدة. القاهرة، دار المستقبل العربي، ١٩٩٧.

(٢٥) وفقاً لمدحت حسانين، وزير المالية السابق.

(٢٦) صابر بركات، حركة الطبقة العاملة في مصر، دراسة غير منشورة.

(٢٧) حول تطور الصناعة الخاصة فى الثمانينات أنظر لمؤلفنا السابق:

SOLIMAN Samer. *State and industrial capitalism in Egypt*. Cairo papers in social science, volume 21, number 2, 1998.

◆ خاتمة ◆

نجاح نظام .. وفشل دولة !

قصة مصر فى ربع القرن الأخير هى قصة نجاح نظام وفشل دولـــة. كل نظام سياسى يهدف أساساً للاستقرار فى الحكم. بهـــذا المعنـــى النظـــام السياسى المصرى نجح، حتى لو اضطر فى السنوات الأخيرة إلى الارتفاع بمستوى القمع لموازنة الانخفاض فى "القدرة الشرائية السياسية" الناتجة عن تقلص الإيرادات العامة. أما الدولة فقد فشلت. فشلت فى تنفيذ المهمة التـــى أوكلت لها فى الثمانينات والتسعينات، وهى إدارة عملية التنمية الرأســمالية. هناك نظرية شائعة عن أن تعثر التنمية يرجع لمقاومة البيروقراطية حرصاً على مصالحها. والحقيقة أنه لا توجد بيروقراطية لا تقاوم التغيير، كمـــا لا توجد بيروقراطية لا تدافع عن مصالحها الضيقة. هذه هى طبيعة الأمـــور. ولكن هناك نظمًا تستطيع إدارة وتطوير البيروقراطيـــة لأنهـــا ذات جـــذور وقواعد خارج جهاز الدولة، وهناك نظم لا تستطيع ذلك لأن أداتها الوحيـــدة فى السيطرة السياسية هى البيروقراطية ذاتها المتمكنة من جهـــاز الدولـــة. وعلى هذا فالدولة ستكون هنا غير قادرة على قيـــادة عمليـــة التنميـــة لأن وظيفتها الأساسية تميل لأن تصبح حماية استقرار النظام.

التكيف مع مقتضيات التنمية الرأسمالية: بطيء وغير مكتمل

اسوأ شيء يحدث فى مصر أنه لا يحدث شيء على الإطلاق. عبـــارة استخدمها أحد الصحفيين الأجانب لوصف الأزمة فى مصر. من الصـــحيح أن مصر تعطى انطباعاً للعابرين بها أنها لا تتغيـــر. هنـــاك ركـــود ثقيـــل يتلخص فى بقاء الرئيس مبارك فى الحكم لحوالى ربع قرن قابلة للزيـــادة. بعض الوزراء والمسئولين بقوا فى مواقعهم لعقدين. الركود يتجلى أيضاً فى الدستور المصرى الذى لم تمسسه يد منذ صدوره عام ١٩٧١ وتعديله عـــام ١٩٨٠. فى حين أن عبد الناصر والسادات غيرا من الدستور أكثر من مرة، فإن مبارك لم يغير مادة واحدة من الدستور الذى ورثه عـــن ســـلفه. عبـــد الناصر غير من التنظيم السياسى الحاكم ثلاث مرات، من جبهة التحرير إلى الاتحاد القومى إلى الاتحاد الاشتراكي. والسادات غيره مرتين، من الاتحـــاد الاشتراكى إلى حزب مصر ثم إلى الحزب الوطنى الديمقراطي. مبارك تسلم الحزب الوطنى من سلفه وما زال يحكم به حتى الآن.

هذا الهوس بتثبيت الأوضاع المؤسسية (الجمود المؤسسي) وبرفض التغيير يجب أن يُفهم باعتباره استراتيجية بقاء. التغيرات المؤسسية تعنى أن العلاقات بين الأفراد، والجماعات والمنظمات ستتغير، وهو الأمر الذى ينتج بالضرورة حالة من التحرك والتعبئة: تعبئة من أجل الرفض والمقاومة، أو تعبئة من أجل التأييد، أو ببساطة تعبئة من أجل المشاركة. النظام السياسى فى عهد مبارك استطاع أن يكسر بنجاح مقاومة بعض الفئات الاجتماعية لسحب مكتسباتها. لقد فعلها مع المستأجرين فى الريف الذى حاولوا مقاومة قانون العلاقة بين المالك والمستأجر الذى أعطى للملاك الحق فى طرد المستأجرين. الأكثر خطورة على النظام، على ما يبدو، هو المشاركة. النظام يجتهد فى مقاومة تسييس وتنظيم الطبقة الرأسمالية، بالرغم من أنها فى القلب من المشروع الذى تبناه هذا النظام وهو التنمية الرأسمالية. ولهذا بالتحديد هو يخشاها. لأنه يعرف أنها البديل الطبيعى له. لذلك فالنظام ينشد التأييد فقط، أما المساندة التى تصل إلى المشاركة فهذا ما لا يمكن قبوله. ذلك ما حدث أيضاً فى حالة الرئيس عبد الناصر. ففى الوقت الذى كان قد أعلن عن توجهاته "الاشتراكية"، وفى الوقت الذى كان قد أمم معظم أملاك الرأسمالية، كانت أجهزته الأمنية تلاحق، وتعذب، بل وتقتل الشيوعيين الذين كانوا أكثر القوى فى المجتمع تأييداً لهذه التوجهات. النظام الاستبدادى الذى أسسه عبد الناصر لا يقبل بأقل من تأييد غير مشروط وبدون مشاركة فى السياسة. العنف الأشد الذى مارسه نظام عبد الناصر كان ضد أصدقائه وليس ضد أعدائه. فالقوى الليبرالية أو الأرستقراطية لم تعرف التنكيل الذى لاقاه الإخوان المسلمون. من الجدير بالذكر أن عبد الناصر نفسه كان عضواً فى الإخوان قبل انقلاب ١٩٥٢، وأن حوالى نصف أعضاء مجلس قيادة ثورته كانوا من خلفية إخوانية.

الجمود المؤسسى لا يهدف إلى تثبيت الوضع القائم إلى الأبد. فهناك تحولات هيكلية فى الاقتصاد وفى مالية الدولة، وهى تحولات لا يمكن الهروب منها. والحقيقة أن نظام مبارك يتميز بدرجة عالية من المرونة التى تسمح له بالتكيف مع التغيرات. هذا الركود المؤسسى يهدف إلى إبطاء و"فرملة" التأثيرات السياسية للتحولات الهيكلية التى تأخذ طريقها على قدم وساق. إذن فهناك تأثيرات تحدث، ولكن هذا الجمود يجعل منها تأثيرات جزئية ومتناثرة. لتأكيد التحولات وتعميقها يجب أن تترجم إلى قوانين

ومؤسسات. وهذا ما يقاومه النظام السياسي. والحقيقة أن هذا الركود المؤسسي لا يعود فقط إلى الطبيعة المحافظة التي يتميز بها الرئيس مبارك، كما يقول البعض. هذا الركود هو الحل الوحيد أمام نظام استنفذ دوره التاريخي. لقد كان النظام الاستبدادي في بدايته في الخمسينات والستينات، كثير الحركة والفعل. لأنه كان نظام في حالة صعود. في السبعينات أيضاً كان النظام كثير الحركة حيث كان منهمكاً في تجديد مشروعه وأرضيته الاجتماعية بعد أن تبين جناح منه قاده السادات أن اقتصاد الدولة الذي أقامه قد فشل. ومن هنا تبنى نظام الاقتصاد الحر وسمح للرأسمالية بالعودة والعمل، وأصبحت الطبقة الرأسمالية في مصر هي الطبقة المالكة. التطور الطبيعي بعد ذلك هو أن تتحول الطبقة المالكة إلى طبقة حاكمة. حكم الرأسمالية لا يعني بالضرورة أن يحتل رجل أعمال مقعد الرئاسة، أو أن يتشكل مجلس الوزراء من رجال أعمال، ولكن المقصود به أن تستطيع الرأسمالية صياغة سياسات الدولة بشكل يجعل هدف التراكم الرأسمالي هو الهدف الحاكم. ولأن المجموعة الحاكمة تدرك أن هذا هو التطور الطبيعي للأمور وأن مهمتها التاريخية قد انتهت، فهي ليس أمامها إلا تثبيت الأوضاع المؤسسية.

لقد رأينا ظاهرة الركود المؤسسي على المستوى المحلي للدولة. تضاؤل تحويلات الحكومة المركزية إلى الوحدات المحلية، بفعل أزمة الدولة المالية، كان من المفترض أن يؤدي إلى تبني لا مركزية حقيقية تعطي للمستوى المحلي الأدوات الفعالة لتعبئة الإيرادات. ولكن النظام لم يتبنِ اللامركزية على المستوى التشريعي والمؤسسي الرسمي. لقد تبنى شكلاً غير مكتمل، بل مشوهاً، للامركزية وهو الصناديق الخاصة التي سمح للمحافظات بإنشائها، والتي لا تخضع لأي رقابة من مؤسسات تشريعية أو شعبية، وتتميز بمعدل هائل للإهدار والفساد، كما تشير تقارير الجهاز المركزي للمحاسبات. وهو الأمر الذي انتهى بتفتيت مالية الدولة. لقد استجاب النظام هنا لمقتضيات اللامركزية، ولكن استجابته كانت جزئية، غير مكتملة وغير مؤسسية.

التفتت المالي للدولة يكشف عن أن السلطة المركزية لم يعد لديها الموارد الكافية للقيام بإدارة مركزية كفئة للشئون المحلية. وبهذا فإن السلطة المركزية أمامها اختياريين : إما أن تسعى إلى تطبيق استراتيجيات قومية

كبيرة من أجل تنمية إيراداتها ومن ثم الاستمرار فى الإنفاق على الوحدات المحلية. وقد رأينا فى الفصل عن دولة الجباية صعوبات ذلك الأمر، كما رأينا زيادة العجز فى موازنة الدولة. الحل الثانى يكمن فى تقليص دور المستوى المحلى للدولة سواء عن طريق المركزة أو الخصخصة، وفى الوقت نفسه إعطاء رخصة شبه رسمية للوحدات المحلية بالتصرف لتنمية إيراداتها، كل على حسب ظروفه، ولكل على حسب إمكانياته و"اجتهاده". لقد اختار النظام السياسى الحل الثانى لاعتبارات عملية بحته تتمثل فى تكلفته السياسية المنخفضة. فالحل الأول، أى زيادة إيرادات الدولة بشكل كبير، يتطلب آليات سياسية كفؤ فى التفاوض والمساومة مع قوى اجتماعية وسياسية ذات طابع قومى من أجل رضوخها لمطلب زيادة مدفوعاتها للدولة. هذه القوى ليست موجودة فى مصر بسبب استراتيجيات النظام الاستبدادى منذ الخمسينات للحيلولة دون تنظيم الفئات الاجتماعية وتمثيلها فى أشكال سياسية فاعلة. وهذه القوى لا يمكن السماح لها بالتنظيم والتمثيل لأن ذلك يهدد استمرار النظام الاستبدادي. لذلك يفضل النظام أن تتم المفاوضات مع الفئات الاجتماعية على المستوى المحلي، قطعة قطعة، بدون طرح أسئلة سياسية كبيرة على مائدة المفاوضات مثل اقتسام السلطة أو المشاركة فيها.

الطبيعة البطيئة وغير المكتملة للتكيف مع مقتضيات التنمية الرأسمالية واضحة أيضاً فى مجال التعليم. لقد فهم النظام الأهمية الفائقة لإصلاح التعليم، وظلت أجهزته الإيديولوجية تردد ليل نهار دور التعليم فى نجاح تجربة النمور الآسيوية. وقد زاد النظام بالفعل من ميزانية التعليم، وقام بتشييد العديد من المدارس، وهو الأمر السهل نسبياً. ولكن حين تعلق الأمر بإصلاح عماد العملية التعليمية، أى المدرسين، فشل فى هذا الأمر. فإصلاح أحوال المدرسين يتطلب أشياء كثيرة، لا يمكن أن تقتصر على تأكيد أهمية التعليم فى خطب رئيس الجمهورية. هناك إصلاحات جذرية مؤسسية لازمة لكى يستطيع النظام أن يعيد توزيع موارد الدولة المادية والمعنوية فى صالح المدرسين. الأمر يتطلب باختصار رفع وظائف الدولة التنموية على حساب وظائفها الأمنية. وهو الأمر الذى يعجز عنه نظام استبدادى لأن بقاءه مرهون بالإدارة الأمنية للدولة. لهذا قبل النظام بالحل الأسهل، وهو التكيف مع قصور ميزانيات التعليم. وتتطلب ذلك، كما هو معروف، ليس فقط غض

النظر عن الدروس الخصوصية، ولكن أيضاً الانغماس فيها بتنظيم المدارس نفسها لمجموعات تقوية. وهو الأمر الذى وصل لمرحلة تفريغ مبدأ التعليم المجانى من محتواه. فالمجتمع اليوم، وليس الدولة، هو الذي يعول المدرسين. الدولة تكتفى فقط ببناء المدارس الحكومية. ولكن بدلاً من أن يدفع المجتمع ضرائب للدولة، ثم تقوم هذه الدولة بالإنفاق منها على المدرسين، أصبح الدفع يتم بشكل مباشر، من المجتمع للمدرسين. وهو الأمر الذى أدى إلى انهيار شامل للنظام التعليمي، وإلى العودة به إلى نظام الكتاتيب، حينما كان على كل طالب أن يقدم "للخوجة" مدفوعات (بيض، خبز، لحوم) وإلا تعرض للضرب والإهمال. فالخوجة يهتم فقط بأبناء الأثرياء. وبسقوط غير القادرين من العملية التعليمية، خسر الفقراء آلية أساسية للحراك الاجتماعي، وخسر المجتمع قوة عمل مدربة كان له أن يقيم عليها التنمية.

تطور إيرادات ونفقات الدولة كنسبة من الناتج المحلى الإجمالى تبين أن الدولة الريعية-الرعوية فى حالة أفول. ولكن النظام السياسى الذى قام عليها لا يزال محكومًا بالممارسات الريعية. فالحلول التى يأتى بها تظل منطلقة من نفس العقلية الريعية. لقد رأينا فى الفصل الخاص بالصعيد الاستراتيجية التى اتبعها النظام لسحق الحملة المسلحة التى قامت بها الجماعة الإسلامية هناك. فبالإضافة إلى استخدام العنف وعد النظام بزيادة نصيب الصعيد من كعكة الموارد العامة. لقد كانت حملة الجماعات الإسلامية تهدف إلى رحيل النظام "الكافر". أى أنها كانت ترمى إلى تحقيق هدف سياسي. ولكن النظام لم يقاومها بالسياسة، ولكن بالأمن وبالمال.

العلاقة السببية التى فسر بها النظام صعود الحركة الإسلامية فى الصعيد كانت تعتمد على عامل الفقر. وهى العلاقة التى لا تفتقد للمنطق. فكما وضحنا فى الفصل الرابع فإن هناك علاقة بين الفقر والتهميش من جانب، والانتماء للحركات الإسلامية المسلحة من جانب أخر، وإن كانت هذه العلاقة لا يمكن أن تختزل فى المعادلة البسيطة: إسلامى = فقير وفقير = إسلامى محتمل. المشكلة أن صعود الحركة الإسلامية المسلحة لا يرجع فقط للتهميش الاقتصادي، ولكن أيضاً للتهميش السياسي. والمشكلة أيضاً أنه عندما تبنى النظام حلاً اقتصادياً للمشكلة، وهو إعادة توزيع الموارد لصالح الصعيد، لم يستطع أن يقوم بالتغييرات المؤسسية اللازمة لتحقيق ذلك.

فالدولة تظل محكومة بالمنطق المركزى وتظل ميالة إلى التحيز لمركز البلاد على حساب الأطراف والأقاليم. وبهذا يظل تأخر الصعيد قائماً وينتظر معالجته فى مرحلة تاريخية مقبلة.

التكيف مع مقتضيات السيطرة الأمنية: سريع وكفؤ

المواءمات الأكثر كفاءة التى قام بها النظام فى مالية الدولة كانت فى المجال الأمني. كما أوضحنا فى الفصل الثانى الخاص بتوزيع الموارد، فإن النظام نجح فى تخفيض الإنفاق العسكرى حتى ولو كان الثمن الذى اضطر لدفعه هو الاستقلال المالى المتزايد الذى حظيت بـه المؤسسة العسكرية والذى بمقتضاه أصبحت تعتمد إلى حد ما علـى التمويل الـذاتي. وبهـذا التخفيض فى النفقات العسكرية، استطاع النظام أن يخصص مـوارد أكثـر للإنفاق على وزارة الداخلية، والتى استطاعت بها أن تحقق نجاحاً كبيراً فى عملية السيطرة خلال التسعينات، خاصة فى مواجهة الجماعات الإسـلامية المسلحة. ولكن النظام المصرى لم يسقط فى الطابع البوليسى علـى الـنمط الأمريكى اللاتينى الذى يعتمد على السيطرة من خلال القمع فقـط. هكـذا اقترنت زيادة الموارد المخصصة للأمن، بزيادة المـوارد لأجهـزة الدولـة الإيديولوجية التى تمارس "الإقناع"، مثل وزارة الإعلام والأوقاف والثقافـة. هكذا استطاع النظام أن يستمر إلى حد كبير فى الإنفاق على قطاع كبير من الانتليجينسيا سواء فى جناحها الدينى (الدعاة) أو المدنى (المثقفين). وبهـذا ضمن تأييدهم فى أحيان وصمتهم فى أحيان أخرى.

لقد طرحنا فى هذه الدراسة تصنيفاً للنفقـات العامـة خاصًّـا بـالنظم المستبدة، وفرقنا بين النفقات على السيطرة (الأمن، الإعلام، الثقافة، الـدين) والنفقات الخاصة بالتنمية الاقتصادية (التعليم، البنية الأساسية، إلخ). وبهـذا التصنيف يمكننا أن نفهم لماذا ازدادت فى التسعينات النفقات على الأمن مع النفقات على الإعلام والثقافة والدين. فكل هذه النفقات تهدف إلى إعادة إنتاج النظام السياسى الاستبدادي.

اللجوء المتزايد لفرض الضرائب والرسوم قد أدى بالطبع إلى تنامى الصراع بين المجتمع والدولة، ولكنه لم يؤد إلى نمو قوة ديمقراطية فى مصر. فهل أثبتت الحالة المصرية خطأ المعادلة الشهيرة No taxation without representation "لا ضرائب بدون تمثيل"، أى بدون ديمقراطية ؟ فبعض النظريات السياسية تعتقد أن زيادة الضرائب التى تفرضها الدولة تؤدى إلى تنامى المطالب الديمقراطية لدى السكان من أجل الرقابة والإشراف على الموارد التى يعطونها للدولة. أوضحنا فى الفصل السابق أن العلاقة بين الضرائب والديمقراطية ليست علاقة مباشرة، وإنما تتوسط فيها العوامل المؤسسية. وأوضحنا أيضاً أن استراتيجية النظام السياسى فى احتواء المعارضة لسياساته عن طريق النظام القضائى قد نجحت إلى حد كبير. لقد رأينا أن نظام مبارك قد أعطى للجهاز القضائى استقلالية نسبية. فبالرغم من كل تدخلات النظام فى أعمال السلطة القضائية، فقد جعل منها مبارك المؤسسة الوحيدة القادرة على الحد من تعسف السلطة التنفيذية. وقلنا إن نظام مبارك قد اعتمد هذا المنهج كاستراتيجية لخنق السياسة depoliticisation، أى لدفع المعارضة ضد النظام والدولة فى اتجاه غير سياسي. والحقيقة أن المؤشرات الكمية توضح نمواً فى انغماس القضاء فى حل القضايا الضريبية. وهذا ما أدى إلى ما يمكن أن نسميه "قضينة" الصراع مع النظام–الدولة. وبهذا المعنى يمكن تفهم لماذا تطورت الحالة المصرية إلى more taxation, less representation وليس no taxation without representation، أى إلى مزيد من الضرائب وقليل من التمثيل السياسي.

إذا كنا نتكلم عن نجاح النظام فى الاستقرار، فنحن نتحدث عن نجاح نسبي. وإذا كنا نتكلم عن استراتيجيات تكيف نجح بها النظام فى احتواء الآثار السياسية الضارة للأزمة المالية، فلا يجب أن ننسى أن الظروف الإقليمية كانت فى صالح النظام الاستبدادى المصري. التوقعات التى قدمها بعض المتخصصين فى السياسية المصرية بتغييرات مهمة فى مصر فى نهاية الثمانينات لم تكن تفتقد للمنطق ولا للتحليل الواقعي. ليس هناك أدنى شك فى أن نهاية الدولة الريعية–الرعوية يؤدى وسيؤدى إلى تغيير معادلة

السياسة المصرية. ولكن المشكلة أن هناك العديد من المتغيرات الإقليمية تأتى عادة كى تجهض تطورات واتجاهات تحدث فى الواقع الوطني. هذا ما حدث مع حرب الخليج فى عام ١٩٩٠ حين نال النظام المصرى مكافأة كبيرة على مشاركته فى الحرب ضد العراق تمثلت فى إلغاء أكثر من نصف ديون الدولة، هذا بالإضافة إلى مساعدات أخرى، وهو الأمر الذى سمح للنظام المصرى بالاستقرار لسنوات أخرى قبل أن يسقط الاقتصاد فى الركود والأزمة من جديد فى أواخر التسعينات. فهل تأتى السماء بهدية أخرى للنظام المصرى فى السنوات القادمة يستطيع بها أن يحدث حالة من الرواج المالى يخفف بها من الاحتقان الاجتماعى ومن التذمر السياسى؟ هذا يتوقف على التطورات الجارية فى المنطقة وعلى رأسها بالطبع الوضع في العراق وفى فلسطين. يبدو أن النظام لا يزال يملك العديد من الأوراق الإقليمية. ولا شك أن فشل الولايات المتحدة فى تحقيق أهدافها من غزو العراق (وهو الأمر المرجح حتى هذه اللحظة) الذى قامت به بدون موافقة القوى الإقليمية وعلى رأسها مصر لابد وأن يزيد من احتياج الولايات المتحدة لتعاون هذه القوى حتى تستطيع الولايات المتحدة أن تخرج من ورطتها فى العراق. وهنا سيكون عليها أن تدفع. ولكن ربما يخفف من ذلك الأمر الاتجاه الجديد للسياسة الخارجية الأمريكية بتوجيه المساعدات ليس للدولة ولكن للقطاع الخاص. هذا ما حدث مؤخراً فى اتفاقية الكويز فى ديسمبر ٢٠٠٤، التى أعطت لبعض رجال الأعمال المصريين الفرصة للتصدير للسوق الأمريكي. لعل الحل المثالى لأزمة النظام المالية حالياً تكون فى تدفق الريع من باطن الأرض، من الغاز أو البترول. وهذا ما يفسر النشاط غير العادى الذى تقوم به الدولة لتنمية قطاع الغاز الطبيعي، بعد أن تضاءلت مساهمات البترول. ولكن من الصعب تخيل أن يستطيع الغاز الطبيعى وحده أن يحل مشكلة إيرادات الدولة المصرية.

لقد خلصنا فى هذه الدراسة إلى أن فشل الدولة المصرية فى قيادة التنمية الرأسمالية يعود، إلى حد كبير، إلى الاستراتيجيات التى اتبعها النظام السياسى من أجل استقراره وتجديد استبداده، وعلى رأسها الجمود المؤسسي. وبهذا المعنى فإننا حاولنا أن نثبت أن ضعف أو فشل دولة ما لا يمكن أن ينفصل عن الاستراتيجيات المتبناه من قبل النظام السياسى القابض على هذه الدولة. لقد دفع صعود دول النمور الآسيوية المتخصصين فى

الاقتصاد السياسى للتركيز على قوة أو ضعف الدولة كعامل حاسم فى نجاح أو فشل التنمية الرأسمالية. لقد حاولت هذه الدراسة أن تذهب خطـوة إلـى الأمام بأن تبحث عما وراء قوة الدولة. فهذه القوة لا تهبط من السماء، لكنها مصنوعة بأيدى بشرية، بأيدى النظام السياسى القابض على هذه الدولة.

وهذا ما يحيلنا إلى قضية البيروقراطية كعقبة فى وجه التنمية والتحديث الذى تريد أقسام من النخبة المصرية أن تقوم به. وهى الفكرة التى صـاغها أحد المرات وبكل وضوح أستاذ التاريخ، عبد العظيم رمضان، حينما قال إن المشكلة فى مصر ليست فى النظام السياسى ولكن فى البيروقراطيـة. لأن النظام السياسي، وفقًا له، يصوغ سياسات رشيدة ثـم تـأتى البيروقراطيـة فتمسخها. هذه الفكرة لا تذهب إلى ما وراء ظواهر الأمور. وأحد ظـواهر الأمور فى مصر أن البلاد تحتوى على بيروقراطية جاهلة، غبية وفاسـدة. والحقيقة أنه ليس هناك شعب فى العالم ينظـر إلـى بيروقراطيتـه نظـرة إيجابية، وإن كان بدرجات متفاوتة. فالبيروقراطية، أى بيروقراطية، تميـل للمحافظة وعدم التجديد. التغيير الاجتماعى لا يأتى من البيروقراطية ولكـن يأتى من النظام السياسى الذى يسيطر على جهاز الدولة.

الدولة فى أحد معانيها هى جهاز. إذا شبهنا النظـام السياسـى بقائـد السيارة والدولة بالسيارة. من يُلام إذا صدمت السيارة أحد المارة ؟ الجالس على عجلة القيادة أم السيارة نفسها ؟ قد يتحجج السائق بأن فرامل السـيارة غير سليمة. ولكن فى هذه الحالة المُلام هو أيضاً قائد السيارة لأنه لـم يقـم بصيانة سيارته. النظام السياسى لا يمكن أن يتحجج بالدولة إلى الأبـد. لأن من وظائف النظام السياسى قيادة الجهاز الإدارى للدولة. وهو حين يقودهـا فهو يستعين عليها عادة بتأييد مجتمعى من خارجها. وهذا مـا يفتقـد إليـه النظام المصري. فهو لا يمتلك أية أرضية اجتماعية خارج الدولـة. وهـذه الخاصية تعود إلى طبيعة النظام الاستبدادى نفسه الذى أسسه عبد الناصـر. فهذا النظام لم يكن له أبداً أرضية اجتماعية. كان له شعبية جارفة فى بعض الأحيان. ولكن لم يكن له فئات خارج الدولة يمكن أن يعتمد على أكثر مـن تصفيقها له. ويبدو أنه في الحقيقة لم يكن يريد إلا التأييـد السـلبى وبـدون مشاركة. لهذا لم يكن أبداً لهذا النظام حـزب قـوي، بدايـة مـن الاتحـاد الاشتراكى ومروراً بحزب مصر ووصولاً إلى الحزب الوطنى الديمقراطي. حينما واجه السادات معارضة من داخل الاتحاد الاشتراكى استطاع أن يحيل

هذا الحزب إلى التقاعد بدون أن يطلق رصاصة واحدة. هذا هو حال كل الأحزاب التى أسسها نظام ٢٣ يوليو من بدايته وحتى هذا اليوم. ولذلك ستكون مشروعاته نصيبها الفشل، سواء فى ظل "الاشتراكية" أو فى ظل اقتصاد السوق.

المـــراجـــع

(أ) باللغة العربية :

- كتب :

- إبراهيم البيومى غانم، الأوقاف والسياسة في مصر، دار الشروق، ١٩٩٨.
- إبراهيم محرم، الرؤية المستقبلية للتنمية في مصر، حوار حول الرؤية المستقبلية للتنمية في مصر، سلسلة ندوات معهد التخطيط القومي. ٢٠٠٢/١/٨.
- السيد محمد الكيلاني، سيد محمد عبد المقصود، الفوارق الإقليمية في مصر وطرق قياسها. معهد التخطيط القومي. مذكرة رقم ١٣٣٤. ١٩٨٢.
- حازم الببلاوي، دور الدولة في الاقتصاد. القاهرة، الهيئة العامة للكتاب، ١٩٩٩.
- حسين خلاف، تطور الإيرادات العامة في مصر الحديثة، القاهرة، معهد البحوث والدراسات العربية. ١٩٦٦.
- سمير عبد الوهاب، مجلس الشعب وقضايا النظام المحلي المصري. فبراير ١٩٩٨. مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة.
- سمير عبد الوهاب وممدوح مصطفى إسماعيل، سياسة تنمية الموارد المالية المحلية، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة. مارس ٢٠٠١.
- صلاح الدين زين الدين، الإصلاح الضريبي. القاهرة: النهضة العربية، ٢٠٠٠.
- عبد الله الصعيدي، الضرائب والتنمية، دراسة لدور الضرائب على الدخل في تمويل الإنفاق العام بمصر. القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٩٠.
- عبد الله حسين، أسلوب تنمية وإدارة الموارد المالية بالمحليات، مؤتمر تنمية وإدارة الموارد المالية بالمحليات.القاهرة. ١٩٨٢
- عبد الله دياب، تحليل مالي لبنود ختامي موازنة مجلس محلي القاهرة. مؤتمر تنمية وإدارة الموارد المالية بالمحليات.القاهرة. ١٩٨٢.

- عبد الله دياب، حول الحسابات والصناديق الخاصة بالمحافظات، . مؤتمر تنمية وإدارة الموارد المالية بالمحليات.القاهرة. ١٩٨٢

- عبد الخالق فاروق، الموازنة العامة للدولة وحقوق الإنسان، جمعية المساعدة القانونية لحقوق الإنسان. القاهرة: ٢٠٠٢.

- عبد الرازق الفارس، الحكومة والفقراء الإنفاق العام، دراسة لظاهرة عجز الموازنة وأثارها الاقتصادية والاجتماعية في البلدان العربية. بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ١٩٩٧

- عبد الرحيم على، المخاطرة في صفقة الحكومة وجماعات العنف، القاهرة، ميريت، ٢٠٠٠.

- عبد الفتاح الجبالي، الدين العام المحلي في مصر، الأسباب والحلول. مركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية. كراسات استراتيجية. القاهرة، ١٩٩٩.

- علا سليمان الحكيم، التوزيع الإقليمي للإنفاق الاجتماعي. سلسلة أوراق بحثية، تقرير التنمية البشرية، معهد التخطيط القومي. ٩٨/١٩٩٧.

- محمد توفيق يونس، تحضير الميزانية المصرية، القاهرة. مطبعة الرغائب. ١٩٣٤.

- محيا زيتون، الإنفاق العام الاجتماعي ومدى استفادة الفقراء، التطورات والآثار، كتاب الأهرام الاقتصادي، العدد رقم ١٣٠، نوفمبر ١٩٩٨.

- ممدوح الولي، سكان العشش والعشوائيات. نقابة المهندسين ١٩٩٣.

- ممدوح مصطفى إسماعيل، ورقة عمل حول سياسات تنمية الموارد المحلية، فى المرجع السابق.

- وفاء مرقص، سعاد عبد الرحيم، دراسة العشوائيات في المجتمع المصري. رؤية تقويمية، المؤتمر السنوى الثانى للبحوث الاجتماعية، المركز القومى للبحوث الاجتماعية والجنائية. مايو ٢٠٠٠. ص. ٥١١-٥٣٣.

- تقارير :

- البنك المركزى المصري، التقرير السنوي، سنوات مختلفة.
- الجهاز المركزى للمحاسبات، تقرير عن الحساب الختامي للدولة ١٩٩٦/٩٧.
- الجهاز المركزى للمحاسبات، تقرير عن الحساب الختامي للدولة، ١٩٩٧/٨.
- جمهورية مصر العربية، دستور جمهورية مصر العربية، القاهرة، الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية، ١٩٨٨.
- غرفة التجارة بالإسكندرية، محضر اجتماع مجلس إدارة الغرفة: ٢٠٠٣/٢/٢٢.
- لجنة الخطة والموازنة بمجلس الشعب، تقرير لجنة الخطة والموازنة عن الحساب الختامي للإدارة المحلية ١٩٩٧/٩٨.
- لجنة الخطة والموازنة بمجلس الشعب، تقرير عام وتوصيات اللجنة عن الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة، ٢٠٠٠/٠١.
- المجالس القومية المتخصصة، موسوعة المجالس القومية المتخصصة، ١٩٧٤-١٩٩٠، المجلد التاسع.
- مركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية، تقرير الاتجاهات الاستراتيجية، القاهرة، الأهرام، ٢٠٠٠.
- مركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية، التقرير الاستراتيجي العربي. القاهرة، ١٩٩٧.
- مركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية، تقرير الحالة الدينية. القاهرة، سنوات مختلفة.
- معهد التخطيط القومي، سلسلة ندوات ٢٠٠١/٢٠٠٢. مشكلة السكان والتنمية المحلية، الحلقة الرابعة: ٢٠٠٢/١/٨.
- المجالس القومية المتخصصة، موسوعة المجالس القومية المتخصصة. القاهرة: ١٩٩٠.
- وزارة التخطيط، الخطة الخمسية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، سنوات مختلفة.

- وزارة التخطيط، الخطة السنوية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، سنوات مختلفة.

- وزارة العدل، الإحصاء القضائي السنوي، سنوات مختلفة.

- وزارة المالية، الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة، سنوات مختلفة من ١٩٨٠ حتى ٢٠٠٠/١.

- وزارة المالية، البيان الإحصائي عن مشروع الموازنة العامة للدولة، سنوات مختلفة.

- وزارة المالية، البيان المالي عن الموازنة العامة للدولة، سنوات مختلفة

- صحف، ووكالات أنباء :

- الأهرام، ١٩٨١/١١/٦.
- الأهرام، ١٩٨١/١٠/٢٨.
- الأهرام الاقتصادى ١٩٨٢/٢/٢٢.
- الأهرام الاقتصادي، ١٩٨٢/٨/٢.
- الأهرام، ١٩٨٢/١/١١.
- الأهرام ١٩٨٢/١/١٩.
- الأهرام ١٩٨٢/٥/٢.
- الأهرام ١٩٩١/٢/٢.
- الأهرام، ١٩٩١/٤/١٢.
- الأحرار، ١٩٩١/٤/١٢.
- الأهرام ١٩٩٣/١١/١٠.
- الأهرام ١٩٩٥/٥/٨.
- الوفد ١٩٩٦/٣/٢٢.

- الأهرام ١٩٩٨/٧/١٣.

- الأهرام ١٩٩٩/١/٤.

- الأهرام المسائى ١٩٩٩/١١/١٦.

- الأهرام ٢٠٠١/١٠/١٢.

- الأخبار، ٢٠٠١/١١/١٢.

- الأخبار ٢٠٠٢/٦/٢.

- أخبار قنا، أبريل ٢٠٠٣.

- الأهرام ٢٠٠٣/١١/٢٨.

- الأحرار، ٢٠٠٣/١٢/٢٠.

- الأهرام الاقتصادي، ٢٠٠٤/١/١٩.

- الأهرام ٢٠٠٤/٢/٢٤.

- الأهرام ٢٠٠٤/٣/٤.

- الأهرام ٢٠٠٤/٣/١٥.

(ب) بلغات أجنبية :

- دراسات عن مصر والعالم العربى

أولاً : كتب :

- ABD AL-FATTAH, Nabil. *Veiled violence. Islamic fundamentalism in Egyptian politics in the 1990s*. Beyrouth: Dar Sechat for studies, publishing and distribution, 1994.

- AHMED Sadiq. Public *finance in Egypt. Its structure and trends*. Washington : The World bank, 1984.

- ABOU-HAIDER Elias. *Libéralisme et capitalisme d'État en Égypte. La privatisation impossible des banques publiques*. Paris : Harmattan, 2000.

- Allum Peter et al. *Egypt Beyond Stabilization*. Washington : F.M.I., mai 1998.

- AMIN Galal. *Egypt's economic predicament*. New York : E.J. Brill, 1995.

- ASKARI Hossein, CUMMINGS John, GLOVER Michael. *Taxation and tax policies in the Middle East*. London: Butterworth scientific, 1982.

- AYUBI Nazih. *Over stating the Arab State*. London : IB Tauris & comp Ltd, 1995.

- AYUBI Nazih. The fiscal crisis and the Washington consensus: towards an explanation of Middle East liberalization. *L'Économie égyptienne, libéralisation et insertion dans le marché mondial* / ed. par Louis BLAIN. Paris : l'Harmattan, 1993.

- BADIE Bertrand. État, légitimité et contestation en culture islamique. *L'Etat au pruliel* / ed. par Ali KAZANCIGIL.

Perspectives de sociologie historique. Paris : Economica, 1985.

- BEBLAWI, Hazem, LUCIANI Giacomo. *The rentier State in the Arab world.* London : Croom Helm, 1987.

- BEN NÉFISSA, Sarah, ARAFAT Alaa Eddine, *Voter aujourd'hui en Égypte.* A paraître.

- BRUMBERG Daniel. Survival strategies vs. democratic bargains : The politics of economic reform in contemporary Egypt. *The Politics of Economic Reform in the Middle East* / ed. Par Henri J. Barkey. New York : St. Martin's press. 1992.

- DINH Hinh, MARCELO Giugale. *Inflation tax and deficit financing in Egypt.* Washington : the World Bank, Working paper 668, 1991.

- EL-KTIRI Mustafa, AKESBI Najib. *La réforme de la fiscalité marocaine a l'heure de l'ajustement structurel. Casablanca* : Toubkal, 1987.

- EL-SAMALOUTY Gannat. *Corporate tax investment decisions in Egypt.* Cairo : the Egyptian center for economic studies, 1999.

- HENRY Clement, Robert SPRINGBORG. *Globalization and the politics of development in the Middle East.* Cambridge, UK, New York : Cambridge university press, 2001.

- KIENLE Eberhard. *A grand delusion, democracy and economic reform in Egypt.* London : I.B. Tauris publishers, 2000.

- KHEIR EL-DIN Hanaa et. al. *Marginal effective tax rates and investment decisions in Egypt.* Le Caire : The Egyptian center for economic studies. Working paper, n° 45, 2000.

- LUCIANI Giacomo. Ressources, revenues and authoritarianism in the Arab world, beyond the rentier State. *Political liberalization and democratization in the Arab World* / ed. par Rex BRYNEN et. al., vol. 1. London : Lynne rienner publishers, 1999.

- LECA Jean. Democratization in the Arab world: uncertainty, vulnerability and legitimacy. A tentative conceptualization and some hypotheses. *Democracy without democrats. The renewal of politics in the Muslim world* / ed. par Ghassan SALAMÉ. London : I.B Tauris publishers, 1994.

- MAYFIELD James. *Local government in Egypt. Structures, process and the challenges of reform.* Cairo : AUC press, 1996.

- OWEN Roger. The Middle Eastern State : repositioning not retreat ? *The state and global Change* / ed. par Hassan HAKIMIAN, Ziba MOSHAVER. UK : Curzon press, 2001.

- AL-REFAÏ Abdel Hakim. *Le mouvement de reforme des impôts.* Paris : Librairie général de droit et de jurisprudence, 1929.

- RICHARDS Alan, John WATERBURY. *A political economy of the Middle East.* Boulder : West review, 1996.

- ROUSSILLON Alain. *L'Égypte et l'Algérie au péril de la libéralisation.* Les dossiers du CEDEJ. Le Caire : Centre d'études et de documentation économique, juridique et sociale, 1996.

- *SADOWSKI Yehya. Political vegetables* : businessman and bureaucrat in the development of Egyptian agriculture. Washington, D.C. : Brookings Institution, c1991.

- SALAMÉ Ghassan (ed.). *Democracy without democrats: The renewal of politics in the Muslim world.* London : I.B. Tauris, 1994.

- SCHROEDER Larry. *Intergovernmental fiscal relations in Egypt.* Le Caire : US AID, 1991.

- SOLIMAN Samer. *State and industrial capitalism in Egypt.* Cairo papers in social science, volume 21, number 2, 1998.

- SPRINGBORG Robert. *Mubarak's Egypt: fragmentation of the political order.* Boulder, Colo. : Westview, 1989.

- TOHAMY Sahar. Tax administration and transaction costs in Egypt. The Egyptian center for economic studies. Working paper n° 33, 1998.

- TRIPP Charles. States, élites and the management of vhange. *The State and global change* / ed. par Hassan HAKIMIAN Ziba MOSHAVER. UK : Curzon press, 2001.

- WAHBA Mourad. *The role of the state in the Egyptian economy 1945-1981.* Reading : Ithaca Press, 1994.

- WAHBA Mourad. Private and public economic bases : the Egyptian case. *Development in the Age of Liberalization. Egypt and Mexico* / ed. par Dan TSCHERGI. Le Caire : the American university in Cairo press, 1996.

- WATERBURY John. *The Egypt of Nasser and Sadat: the political economy of two regimes.* Princeton : Princeton university press, 1983.

- ثانيا : مقالات :

- ASKAR, Mouhammed, GABALLA, Ahmed. Problems facing parties involved in build operate and transport projects in Egypt. *Journal of management in engineering*. Octobre 2002, p. 173-78.

- EBEID, Mona Makram. Egypt's 2000 parliamentary elections. Middle east policy. 2001, vol. VIII, n° 2, p. 32-44.

- FANDY, Mamoun. Egypt's islamic groups: regional revenge ? *Middle East Journal*, vol. Automne 1994, vol. 48, n°. 4 p. 607-25.

- HILL, Enid. Modes of Political Economy Research and Egypt. *Studies in Egyptian political economy* / ed. par -Herbert THOMPSON. *Cairo papers in social science*, mars 1979, vol. 2.

- HINNEBUSCH, Raymond. The Politics of economic reform in Egypt. *Third world quarterly*. 1993, vol. 14, n° 1, p. 159-72.

- KURAN, Timur. The vulnerability of the Arab State : reflections.*Independent Review*, Été 1998, vol. 3, n°1, p. 111, 13p.

- LÖFGREN, Hans. Economic policy in Egypt: a breakdown in reform resistance ? *International journal of Middle East studies*, 1993, vol. 25, p. 407-421.

- MITCHELL, Timothy. No factories, no problems : the logic of neo-liberalism in Egypt. *Review of african political economy*, décembre 1999, vol. 82, n° 6, p. 455-69.

- MATSUNAGA, Yasuyuki. L'État rentier est-il réfractaire à la démocratie ? *Critique internationale*, juillet 2000, n°8, p. 46-58.

- MOORE, Henry clement. Money and power : the dilemma of Egyptian infitah. *Middle East journal*, vol. 40, n°4, 1986.

- PARFIITT, Trevor. The politics of adjustment in Africa with special reference to Egypt. *The economics and politics of structural adjustment in Egypt. Cairo papers in social science*, 1993, vol. 16, n° 3.

- ROUSSILLON, Alain. De al-Jihâd à al-Rayyân, phénoménologie de l'islamisme égyptien. *Maghreb-Mashreck*, janvier-février 1990, n° 127.

- RICHARDS, Alan. The political economy of dilatory reform : Egypt in the 1980s. *World development*, 1991, vol. 19, n° 12, p. 1721-1730.

- TSCHIRGI, Dan. Marginalized violent internal conflict in the age of globalization : Mexico and Egypt. *Arab studies quarterly*, été 1999, vol. 21, n° 3, p. 13-25.

- كتب نظرية وعن بلدان أخرى :

- ALT James. The e ᵗion of tax structures. *Tax policy* / ed. par Sven STEINN ᵗenham UK, Northampton, MA, USA : An Elgar ı ollection, 1998.

- ALTHUSSER L *capital*. Paris : Maspéro, 1968.

- AMIN Samir. T evelopment. Political theory today / ed. par . Cambridge : Polity press, 1991. .

- AMSDEN A.H. The state and Taiwan's economic development. *Bringing the State back in* / ed. par P.B. EVANS, Theda SKOCPOL. New York : Cambridge university press, 1985.

- AUTY Richard. *Resource abundance and economic development: improving the performance of resource-rich countries*. Helsinki : UN university / World institute for development economics research, 1998.

- BAILEY Kenneth. *Methods of Social Research*. New York : the Free press, 1987.

- BATES Robert. KRUEGER Anne (ed.). *Political and economic interaction in economic policy reform*. Oxford : Blackwell, 1993.

- BAYART Jean François. (ed.). *La réinvention du capitalisme*. Paris : Karthala, 1994

- BAYART Jean François (ed.). *La greffe de l'État*. Paris : Karthalas, 1996.

- BELL Daniel. The cultural contradictions of capitalism. London : Heinemann, 1976.

- BENNETT Robert (ed.). *Decentralization, local government and markets*. Oxford : Clarendon press, 1990.

- BOURDIEU Pierre et al. *The Craft of Sociology*. New York : Walter de gruyter, 1991.

- BUCHANAN James, Richard WAGNER. *Democracy in Deficit*. New York : Academic press, 1977.

- CARDIN Philippe. *Rentierism» and the rentier state : a comparative examination.* M.A. Mcgill university, Canada, 1993.

- CHAN S. *East Asian dynamis m: growth, order, and security in the pacific region.* 2^{e} ed. Boulder, Colo. : Westview, 1993.

- CLARK C., ROY K. C. *Comparing development patterns in Asia.* Boulder, Colo. : Lynne Rienner, 1997.

- CROZIER Michel, Erhard FRIEDBERG. *L'acteur et le système.* Paris : Éditions de Seuil, 1977.

- DE SOTO Hernando. *The mystery of capital : why captitalism triumphs in the West and fails everywhere else.* New York : Basic Books, 2000.

- DOWNS Anthony. Why the government budget is too small in a democracy. *Tax policy* / ed. par Sven STEINMO. Cheltenham UK, Northampton, MA, USA : An Elgar reference collection, 1998.

- DUCROS Jean-claude. *Sociologie financière.* Paris : Presse universitaire de France, 1982.

- EBEL Robert. YILMAZ Serdar. *Le concept de décentralisation fiscal et survol mondial.* Québec : Symposium int. Commission sur le déséquilibre fiscal, 2001.

- GALLO Carmenza. *Taxes and state power. Political instability in Bolivia,* 1900-1950. Philadelphia : Temple university press, 1991.

- GIBERT Alain. GUGLER Gilbert (ed.). *Urbanization in the Third World.* Oxford : Oxford University Press, 1992.

- GUEX Sébastien. *L'Argent de l'État.* Lausanne : Editions Réalités sociales, 1998.

- GIDDENS Anthony. *A contemporary critique of historical marxism.* London : Macmillan, 1981, 2 vol.

- GOLDSCHEID Rudolf. A sociological approach to problems of public finance. *Classics in the Theory of Public Finance* / ed. par Richard MUSGRAVE. London : Macmillan, 1958.

- HAMEL Jacques. *Case study methods.* A Sage university paper. London : Sage publications, 1993.

- HANSEN Susan. *The politics of taxation. Revenue without representation.* Prager special studies, 1996.

- HEALD David. *Public Expenditure.* Oxford : Roberston, 1983.

- HIBOUX Béatrice. De la privatisation des économies à la privatisation des États. *La privatisation des États* / ed. par Béatrice HIBOUX. Paris : Karthala, 1999.

- HUNTINGTON Samuel. Political order in changing societies. Virginie : Yale university press, 1968.

- KARANCIGIL Ali (ed.) *L'Etat au pluriel.* Perspectives de sociologie historique. Paris : Economica, 1985.

- KUGLER Arbetman et Jacek. *Political capacity and economic behaviour.* Oxford : Westview press, 1997.

- KUNDU Amitabh. Economic development, globalisation and urbanisation in India. Recherche présentée à la conférence : *Égypte et l'Inde, regards comparés.* Organisé par Centre d'études et de documentation économiques, juridiques et

sociales (CEDEJ) et le Centre des recherches du Tiers monde. Le Caire : 2003.

- KWASS Michael. *Privilege and the politics of taxation in Eighteenth-century France*. Cambridge : Cambridge University Press, 2000.

- LEE Dwight, Richard MCKENZIE. The international political economy of declining tax rates. *Tax policy* / ed. par Sven STEINMO. Cheltenham UK, Northampton, MA, USA : An Elgar Reference Collection, 1998.

- LEFTWICH, Adrian. *Democracy and development*. Cambridge : Polity press, 1996.

- LEVI Margret. *Of rule and revenue*. Berkeley, L.A., London : University of California press, 1988.

- MANN, Michael. The autonomous power of the state, its origins, mechanisms and results. *States in history* / ed. par John HALL. New York: Basil. 1986.

- MASCARENHAS R. C. *Comparative political economy of East and South Asia : a critique of development Policy and Management. London : Macmillan press LTD, 1999.*

- MARX Karl. *Eighteenth Brumaire of Louis Bonaparte*. New York : International publishers, 1991.

- MARX Karl, Friedrich ENGELS. *The Communist manifesto, with selections from The eighteenth Brumaire of Louis Bonaparte and Capital* (ed.) par Samuel H. BEER. New York : Appleton-century-crofts, 1955.

- McCARNEY Patricia (ed.). *The changing nature of local government in developing countries.* Toronto : Center for urban and community studies, university of Toronto, 1996.

- MIGDAL Joel. *Strong societies and weak states.* New jersey : Princeton university press, 1988.

- MIGDAL Joel. Studing the state. *Comparative politics* / ed. par Mark LICHBACH, Alan ZUCKERMAN. Cambridge : Cambridge university press, 1997.

- MILIBAND Ralph. *The State in Capitalist Society.* New York : Basic Books, 1969.

- MOORE Barrington. *The social origins of dictatorship and democracy: lord and peasant in the making of the modern world.* Boston : Beacon Press, 1996.

- MUTEN Leif. Leading issues of tax policy in developing countries : the adminstrative problems. *The Political economy of taxation* / ed. par And PEACOCK, Francesco FORTE, Oxford : Basil Blackwell, 1981.

- O'CONNOR James. *The fiscal crisis of the state.* New York : Saint martin press, 1973.

- O'CONNOR James. *The Meaning of crisi s: a theoretical introduction,* New York: Basil Blackwell, 1987

- PETERS Guy. *The politics of taxation : A comparative perspective.* Oxford : Blackwell, 1991.

- POULANTZAS Nicos. *Political Power and Social Class.* London : Verso, 1969.

- PRSEWORSKI Adam. Problems in the study of transition to democracy. *Transition from authoritarian rule. Comparative*

perspectives / ed. par Guillermo O'DONNELL, Philippe SCHMITTER, Laurence WHITEHEAD. London : John Hopkins university press, 1986.

- RUESCHEMEYER, Dietrich, Evelyne Huber STEPHENS, Johns D. STEPHENS. *Capitalist development and democracy.* Chicago, I L : University of Chicago press, 1992.
- SHOME Parthasarathi. *Taxation in Latin America : Structural Trends and the Effect of Administration.* Washington : IMF working papers, 1999.
- SKOCPOL Theda et. al. *Bringing the state back in.* New York: Cambridge university press, 1985.
- SMITH B. C. *Decentralization. The territorial dimension of the State.* London : George Allen and Unwin, 1985.
- SNIDER, Lewis W. The Political Performance of Third World Governments and the Debt Crisis. The American Political Science Review © 1990 American Political Science Association
- STEINMO Sven et al. *Structuring Politics. Historical Institutionalism in comparative analysis.* Cambridge : Cambridge university press, 1992.
- STEINMO Sven. *Taxation and democracy. Swedish, British and American approaches to financing the modern state.* New Haven and London : Yale university press, 1993.
- STEINMO Sven. The end of redistribution ? International pressures and domestic tax policy choices. *Tax policy* / ed. par Sven STEINMO. Cheltenham UK, Northampton, MA, USA : An Elgar Reference Collection, 1998.

- TANZI Vito. Public finance in developing countries. UK : Edward elgar publishing limited.

- TANZI Vito, ZEE Howell. Tax Policy for Emerging Markets : Developing countries. IMF Working Paper. WP 35, 2000,

- TILLY Charles. *Big structures, large processes, huge comparisons*. New York : Sage foundation, 1984.

- TILLY Charles. *Coercion, capital and European states. AD 990-1992*. Cambridge MA and Oxford UK : Balckwell, 1992.

- VELTMEYER Henry et al. *Neoliberalism and class conflict in Latin America. A comparative perspective on the political economy of structural adjustment*. London : Macmillan press ltd., 1997.

- VEYNE Paule. *Le pain et le cirque*. Paris : Seuil, 1976.

- WANTCHEKON Leonard, Nathan JENSEN. *Resource Wealth and Political Regimes in Africa*. New Haven : Yale university, 2000.

- WILDAWSKY, Aaron. *The New politics of the budgetary process*. Second edition. New York : Harper collins publishers Inc.1992 .

- WITTFOGEL Karl. *Oriental despotism*. New haven : Yale university press, 1957.

- مقالات نظرية و عن بلدان اخرى :

- ASHER, Mukul. Globalization and Tax Systems. *ASEAN Economic Bulletin*, April 2001, vol. 18 n° 1, p. 119-140.

- BANEGAS Richard. Les transitions démocratiques : mobilisations collectives et fluidité politique. *Cultures et*

conflits, automne 2001 [en ligne].
. http://www.conflits.org/article.php3?id_article=258

- BATES, Robert, Donald Lien DA-HSIANG. A Note on taxation, development, and representative government. *Politics and society*. 1985, vol. 14, n° 1, p. 53-70.

- BERGER, Mark. Old state and new empire in Indonesia: Debating the rise and decline of Suharto's new order. *Third world quarterly*. June 97, vol. 18, n° 2, p. 321-62.

- BIRD, Graham. Exchange rate policy in developing countries. *Third World Quarterly*. June 1998, vol. 19 n° 2. 22p.

- BLOCK, Fred. The fiscal crisis of the capitalist state. *Annual review of sociology*, 1981, vol. 7, p. 1-27.

- CAMMACK, Paul. *Démocratie et citoyenneté en Amérique latine*, [on line].

http://www.multitudes.samizdat.net/article.php3?id_article=857

- CHIBBER Vivek. Bureaucratic rationality and the developmental state. *American journal of sociology*, January 2002, vol. 107, n°4.

- FAUVELLE-AYMAR Christin. The political and tax capacity of government in developing countries. *Kyklos*. 1999, vol. 52. p. 391-413.

- FEIGENBAUM, Harvey, HENIG, Jeffrey. Privatization and political theory. *Journal of international Affaires*. Winter 1997, vol. 50, n° 2.

- FINE, Ben, Colin STONEMAN. Introduction: State and development. *Journal of southern African studies*, mars 1996, vol. 22, n° 1, p. 5-25.

- GAUDEMET Paul-Marie. L'apport de la science financière à la science politique. *Revue française de sciences politiques.* 1965, p. 629-644.

- GOUGH, Ian. State expenditure in advanced capitalism. *New left review.* 1975, vol. 92, p. 53-92.

- GUEX, Sébastien, La politique des caisses'vides. État, finances publiques et mondialisation. *Actes de la recherche en sciences sociales.* Juin 2000, n° 133, p. 51-61.

- Ha, Yeon-Seob. Public finance and budgeting in Korea under democracy: A critical appraisal. *Public budgeting & finance,* 1997, vol. 17, n° 1, p. 56-74.

- HALL, Peter. Political science and the three new institutionalisms. *Political studies,* 1996, XLIV, p. 936-957.

- HERB, Michael. Taxation and representation. *Studies in comparative international development,* Autumn 2003, vol. 38, n° 3, p. 3- 32, [on line] (WWW.ids.ac.uk/ids/govern/pdfs/PolUnderdevel(refs).pdf.

- HERB, Michael. Does rentierism prevent democracy? *Annual meeting of the American political science association,* 2002.

- HUBER, Evelyne, RUESCHEMEYER Dietrich. The impact of economic development on democracy. *Journal of economic perspectives.* Summer 1993, vol. 7, n° 3, p. 71-86.

- IMMERGUT, Ellen M. The theoretical core of the new institutionalism. *Politics and society.* March 1998, vol. 26, n°1.

- KESSELMAN, Mark. How should one study economic policy-making? *World politics.* 1998, vol. 44, p. 645-72.

- KRASNER, Stephen. Approaches to the State. *Comparative politics*, January 1984, p. 223-246.

- KUGLER, Arbetman, William DOMKE. Comparing the strength of nations. *Comparative political studies*, 1986, vol. 19, p. 39-69.

- KUGLER, Arbetman et al. Political determinants of population dynamics. *Comparative political studies,* 1983, vol. 16, p. 3-36.

- LAMBORN, Alan. Power and the politics of extraction. *International studies quarterly*, 1983, vol. 27, p. 125-146.

- LEFTWICH, Adrian. Bringing politics back in : towards a model of the developmental state. *Journal of development studies*, vol. 31, n° 3, February 1995.

- Michael, L. Does Oil Hinder Democracy? *World Politics.* April 2001, vol. 53, p. 325-61.

- MITCHEL, Timothy. The Limits of the State: beyond statist approaches and their critics. *American political science review*, 1991, vol. 85 n° 1.

- MOORE, Mike. Political underdevelopment. Paper presented at the *10th anniversary Conference of the Development studies institute*. London school of economics, 2000.

- MUSGRAVE, Richard. Taxation and Democracy, book review. *Journal of Economic Literature*. June 1995, vol. 33, n° 2, p. 854-55.

- PIERSON, Paul. Taxation and democracy. Book review. Harvard University Political Science Quarterly. Autumn 1995, vol. 110, n° 3, p. 469.

- PETERSON, Paul. The new politics of deficits, *Political science quarterly*, 1985, vol. 100.

- PONTUSSON, Jonas. From comparative public policy to political economy. *Comparative political studies*. April 1995, vol. 28.

- POULANTZAS, Nicos. The Problem of the capitalist State. *New left review*. November-December 1969, vol. 58.

- SACHS, Jeffrey, M. BRUNO. Energy and resource allocation: a dynamic model of the "Dutch disease". *Review of economic studies* 1982, n° 49, p. 845-859.

- SCHUMPTER, Joseph. The crisis of the tax State. *International Economic Papers*. 1918, vol. 4, p. 5-38.

- STEINMO, Sven, TOLBERT, Caroline. Do institutions really matter? *Comparative political studies*. April 1998, vol. 31, n° 2, p. 165-78.

- SWANK, Duane. Funding the welfare state: globalization and the taxation of business in advanced market economies. *Political Studies*. September 1998, vol. 46 n° 4, p. 671-93.

- TANZI, Vito. Globalization without a net. *Foreign policy*. June/August 2001, n° 125, p. 78-80.

- TANZI, Vito, ZEE, Howell. Tax policy for emerging markets: developing countries. *National tax journal*. June 2000, vol. 53, n° 2, p. 299-323.

- VIVEK, Chibber. Bureaucratic rationality and the developmental State. *American journal of sociology*, January 2002, vol. 107.

- WHITE, Gordon. Developmental states and socialist industrialization in the Third world. *Journal of development studies*, vol 21, n°1, October, 1984.

- WILLIS, Eliza, GARMAN Garman et. al. The politics of decentralization in Latin America. *Latin American research review*. 1999, vol. 34 n° 1, p. 7-57.

- رسائل دكتوراه :

- COTTONET Hélène. *Ressources exogènes, performances industrielles et croissance : le cas de l'Égypte, 1970-1997.* Thèse de doctorat d'économie, Université de Clermont-Ferrand, 2003.

- FONTVIEILLE, Louis. *Évolution et croissance de l'État Français de 1815-1970*. Thèse de doctorat, Université de Paris 1, 1976.

- HAENNI, Patrick. Banlieues indociles ? *Sur la politisation des quartiers péri-urbains du Caire*. Thèse de doctorat, Institut d'Études politiques de Paris, 2001.

- VERNIER, Marie-France. *Essor des recettes en devises et intervention de l'État. Le syndrome rentier. Approches dans le cas égyptien*. Thèse de doctorat, Paris XIII, 1999.

- تقارير :

- American embassy in Cairo . *Economic trends report*, septembre 2003.

- Institut of national planning & UNDP. *Human development report*. Cairo: several years, 1994-2002.

- IMF. *Arab republic of Egypt. Economic reàdjustment with growth*. Country economic memorandum. Washington : IMF, 1990.

- MINISTRY OF FOREIGN TRADE. *Quarterly economic digest*, divers numéros.

- TRANSPERANCY INTERNATIONAL. Indice de perception de la corruption, 2003.

- THE WORLD BANK. *Egypt into the Next Century*. Washington : the World bank, May 1995.

- THE WORLD BANK. *Report and Recommendation of the president of the Int. Bank for reconstruction and development to the executive directors on a proposed structural adjustment loan to Egypt*. Washington : the World bank, June, 1991.

- THE WORLD BANK. *The state in a changing world*. Washington : the World bank, 1997.

- THE WORLD BANK. *Egypt. Social and structural review*. Social and economic development Group, Middle East and North Africa region document of the World Bank. Washington : 2001.

- THE WORLD BANK, MINISTRY OF PLANNING. *Poverty reduction in Egypt, Diagnosis and strategy*, 2002.

- صحف ووكالات أنباء :

- Business today, mars 2004.

- al-ahrâm Hebdo, 4/2/2004.

-Ahrâm Hebdo, 3/12/2003

- Reuter, 17 Juillet, 1990

- حـوارات :

* أبو العز الحريري، نائب فى مجلس الشعب.
* أحمد عز، رجل أعمال ورئيس لجنة الخطة والموازنة بمجلس الشعب.
* أسامة الغزالى حرب، رئيس تحرير السياسة الدولية وعضو مجلس الشورى.
* حسن عامر، مستشار جريدة صوت الأمة
* حسنى جاد، مدير قسم البحوث، وزارة المالية.
* رأفت أبو سيف، وكيل أول وزارة التخطيط.
* رفعت رفاعي، مدير بقسم التخطيط الإقليمي، وزارة التخطيط.
* زهدى الشامي، أمين المحليات بحزب التجمع.
* سلوى فاروق، مدير الإدارة المالية بمحافظة قنا.
* سلوى شعراوى جمعة، أستاذ الإدارة العامة بجامعة القاهرة ومدير مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة.
* سعيد سالم، مدير قسم المحليات، وزارة المالية.
* سعيد مرعي، سكرتير عام محافظة قنا.
* سيد الكيلانى أستاذ التخطيط الإقليمى بمعهد التخطيط القومي.
* شيرين الشواربي، مدير مكتب البنك الدولى فى القاهرة.

* صلاح الجندي، أستاذ الاقتصاد بجامعة المنوفية، وعضو اللجنة الاقتصادية للحزب الوطني.
* طه عبد المطلب، مدير عام بوزارة الإدارة المحلية.
* عادل لبيب، محافظ قنا.
* عبد الخالق فاروق، باحث اقتصادى واستراتيجي.
* عبد الفتاح الجبالي، مستشار وزير المالية.
* على سنجر، مدير بوزارة الإدارة المحلية.
* عثمان محمد عثمان، مدير معهد التخطيط (وزير التخطيط فيما بعد).
* علا سليمان الحكيم، أستاذ التخطيط الإقليمى بمعهد التخطيط القومي.
* فوزى بسيوني، مدير عام بوزارة الإدارة المحلية.
* محمد السيد سعيد، نائب مدير مركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية.
* محمد صدقي، مدير بوزارة الإسكان.
* محمود الشريف، رئيس لجنة الإدارة المحلية بمجلس الشعب.
* محمود العربي، رئيس الإتحاد العام للغرف التجارية، ورئيس غرفة القاهرة.
* محمود محمد على، رئيس المصلحة العامة للضرائب على المبيعات.
* منى الشحات، محافظة قنا.
* هدى أبو شادي، مدير قسم المتابعة بوزارة التخطيط.

تعريف بالمؤلف :

* محاضر فى الاقتصاد السياسى بالجامعة الأمريكية بالقاهرة.

* باحث فى الاقتصاد السياسى والاجتماع السياسي.

* حاصل على البكالوريوس فى الاقتصاد من كلية الاقتصاد والعلوم السياسية (١٩٩٠)، وعلى الماجستير فى علم الاجتماع من الجامعة الأمريكية بالقاهرة (١٩٩٧)، وعلى الدكتوراه فى العلوم السياسية من معهد العلوم السياسية بباريس (٢٠٠٤).

* باحث متعاون بمركز الدراسات الاقتصادية والقانونية والاجتماعية (سيداج).

* صحفى بجريدة الأهرام إبدو.

* متخصص فى الاقتصاد السياسى للتنمية الاقتصادية وفى سوسيولوجيا الدولة.

* **من أهم مؤلفاته كتاب:**

State and industrial capitalism in Egypt. Cairo papers in social science, volume 21, number 2, 1998. (The American university in Cairo press).

بريد الكترونى

samsol@aucegypt.edu

قــالوا عن الكتــاب

" الكتاب يعطى تفسيرات علمية للحال المتردى الذى نمر به، ويعكس مؤلفه عبر فصوله المختلفة صورة للواقع الاقتصادى المصرى، كما يرسم أبعاد الواقع السياسى للبلاد في ربع القرن الأخير. لقد وضعنى د. سامر سليمان أمام واقع مؤلم وأعطاني بكتابه تفسيرًا علميًا لما يحدث."

د. رءوف عباس. الشرق الأوسط ٢٠٠٥/١/٢٨.

أحد أهم أربعة كتب صدرت عام ٢٠٠٥ وفقًا للكاتب إبراهيم عيسى الذى يقول: " هى رسالة دكتوراه للمؤلف صيغت بأكثر ما تمكنت رشاقة ورشاقًا، وتقدم المشهد الاقتصادى المصرى وعلاقته بالديمقراطية وصناعة القرار بصياغة علمية وصيغة موضوعية، كما تعلم وتضيف، فهى تنير وتثير."

وجهات نظر يناير ٢٠٠٦.

يحررها

محمد الدسوقي رشدي

deso99@hotmail.com

هذا الكتاب يكشف أسباب قوة مبارك وضعف الناس!

السيناريو المطروح الآن ديكتاتورية قائمة على تحالف العسكر والرأسمالية.. ولا عزاء للشعب!

النظام القوي والدولة الضعيفة

تأليف: سامر سليمان

الناشر: ميريت

عقب اغتيال السادات وجد مبارك نفسه في ورطة. فالبلد التي يفترض أنها كيان دولة اختلطت فيها الأمور وتاهت لدرجة أصبح من الصعب معها على أي مراقب أن يميز بين دور الدولة الحقيقي في رعاية مواطنيها والقيام على شئونهم كإحدى مسئولياتها، وما تقوم به في الواقع من فرض ضرائب باهظة حولتها إلى دولة جباية. وإيثارها التطلع لحماية وتوطيد أركان النظام من خلال تكريس كل مواردها لخدمة هدف واحد ووحيد وهو تثبيت مقاعد كرسي الحكم في قلب الوطن.

لذلك حاول الدكتور سامر سليمان أستاذ الاقتصاد السياسي بالجامعة الأمريكية في كتابه «النظام القوي والدولة الضعيفة» أن يناقش ويفسر بل يكشف كيف تعامل نظام حسني مبارك في إدارة الأزمة المالية وما نتج عنها من تغيير سياسي.

فمع بداية عصر مبارك كان نظامه على موعد مع امتحان صعب للغاية تمثل في أزمة مالية خانقة نتيجة توقف الدولة عن سداد ديونها الخارجية، ووصلت إلى حالة غير مسبوقة من الإفلاس وتنبأ روبرت سبرنجبورج في كتابه مصر في عهد مبارك الصادر في عام ١٩٨٩م بعض التحولات في توجهات النظام السياسي المصري واعتقد أن هذه الأزمة ستؤدي إلى تغييرات مهمة في البلاد، لكن تنبؤه لم يتحقق لأن النظام يجب أن يتكيف مع تدهور موارده. وقدم سبرنجبورج بعض السيناريوهات المحتملة للتحول في مصر.

السيناريو الأول هو ديكتاتورية تقوم على تحالف بين الجيش والرأسمالية، ديكتاتورية تحكم بقبضة من حديد في السياسة وتطلق سياسات شديدة الليبرالية في الاقتصاد، وهو نفس السيناريو الذي ساد في أمريكا اللاتينية في السبعينيات والثمانينيات والسيناريو الثاني يتقاطع مع الأول في الميل الاستبدادي وبعض التغيرات الاقتصادية ولكن الفارق أن النظام هنا سيتحالف مع الإسلاميين لإضفاء شرعية دينية على احتكاره الحكم كما فعل جعفر نميري في السودان. السيناريو الثالث هو أن يسعى النظام المصري لتثبيت الأمر الواقع في انتظار أن تتدفق الموارد من جديد، وهو ما حدث بالفعل حين قامت دبابات صدام بعبور الحدود الكويتية في أغسطس عام ١٩٩٠. فقد احتاج التحالف الدولي الذي تقوده الولايات المتحدة مشاركة مصر في الحرب ضد العراق ومن ثم وافق أن يلغي أكثر من نصف ديون مصر الخارجية، وأن يضخ المعونات في خزانة الدولة الخاوية. هكذا انفرجت الأزمة المالية للدولة، استطاع النظام السياسي أن يواصل نجاحه في عملية الضبط والسيطرة لسنوات أخرى.

من هنا يناقش مؤلف في الفصل الأول من الكتاب تطور حجم الدولة في ظل حكم مبارك، ويشير في البداية إلى حجم وعمق الأزمة التي واجهت نظام مبارك والتي أدت (حسب رأي بعض الاقتصاديين والسياسيين) إلى اغتيال السادات، وتجسدت في سياسات الانفتاح الاقتصادي التي خلقت لدى المصريين ميولاً استهلاكية واستيرادية على حساب القطاعات الإنتاجية وخاصة الصناعة. لهذا كان على نظام مبارك أن يقوم لتكفير كبار رجال الأعمال المرتبطين بعهد السادات مثل رشاد عثمان وعصمت السادات وربما أن هؤلاء الرأسماليين كانوا صنيعة نظام السادات لذلك كان عليهم أن يخلوا الساحة لرأسماليين آخرين يصنعهم نظام مبارك وكان هؤلاء هم إحدى الفئات الاجتماعية التي ارتكز عليها مبارك، أما الفئة الأخرى فكانت بيروقراطية الدولة التي كانت شديدة النقمة على سياسات السادات الاقتصادية التي أدت بهم إلى أسفل السلم الاجتماعي بعد أن كانوا نخبة المجتمع في عهد عبدالناصر.

من جانبها قامت الدولة بالعودة إلى التخطيط الاقتصادي والحديث الرسمي عن دور اقتصادي هام للدولة استراتيجية سياسية من أجل طمأنة وتهدئة الأحوال في أوساط هذه الفئة الاجتماعية. وكان الذي ساعد مبارك على العودة للتخطيط نمو إيرادات الدولة، وعلى الرغم من ذلك كان مستوى إنفاق الدولة المصرية كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي قد وصل إلى معدلات غير مسبوقة بالمقاييس العالمية عندما احتل مبارك رئاسة الجمهورية وقد سعى نظام مبارك في الحفاظ على المساعدات الخارجية الآتية من الدول الصناعية الغربية ونجح في ذلك وشكلت المعونة الأمريكية الجانب الأساسي من هذه المساعدات حيث كانت حوالي ملياري دولار في العام.

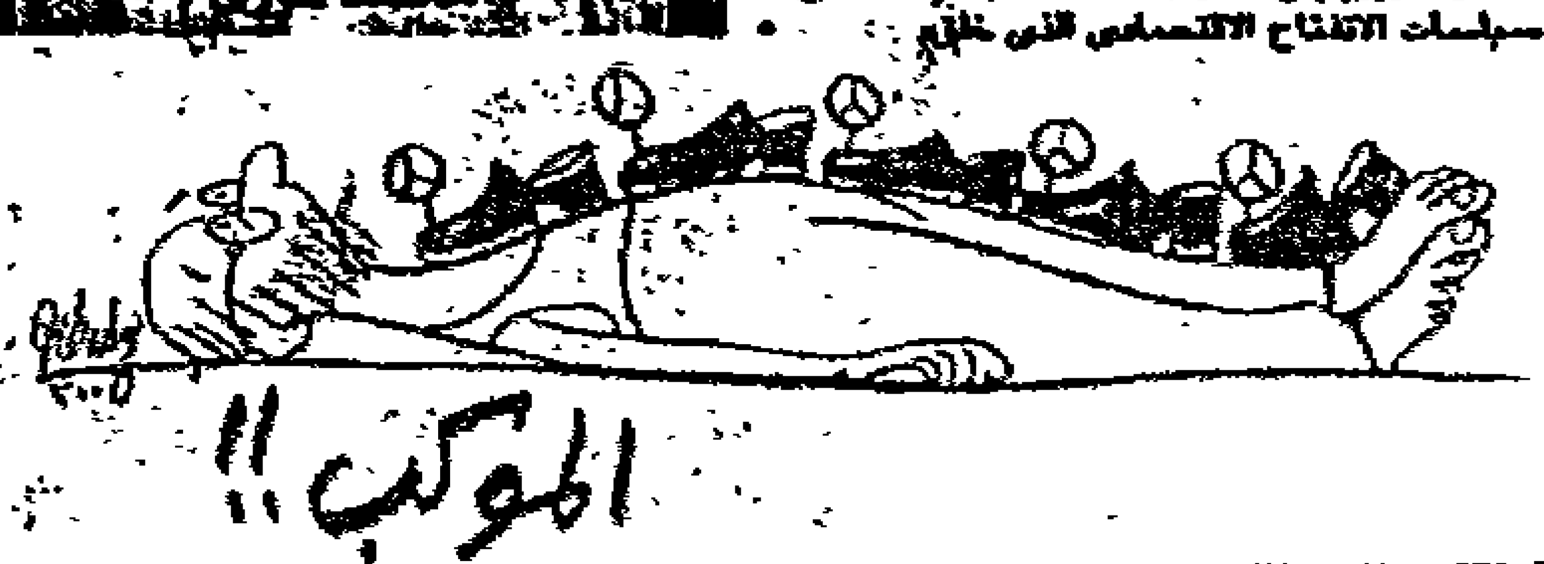
ويركز المؤلف في الفصل الثاني من الكتاب على تحولات توزيع الموارد على مؤسسة الدولة ويفسر السبب في زيادة نصيب وزارات مثل الثقافة والإعلام والأوقاف. فوزارة الأوقاف لا تهدف فقط إلى القيام بوظائف نشر المعرفة الدينية ورعاية الشئون الروحية لمواطني مصر، ولكن تهدف أيضاً إلى نشر رؤية دينية تساهم في تحقيق الاستقرار للنظام القائم، وبالمثل فإن وزارة الثقافة يكون عليها ليس فقط رعاية الفن والفنانين ولكن أيضاً تدجينهم واحتوائهم.

في ظل هذه الأزمة لجأ النظام المصري إلى تنمية إيراداته بعدد من الوسائل منها ضريبة التضخم والديون الخارجية والداخلية والضريبية التي فرضوها على العاملين في الخارج، لقد اجتهد النظام في تعويض ما ضاع منه من إيرادات ريعية عن طريق هذه الوسائل لكنه فشل. وفشل الدولة فلم المجتمع لا يعني على الإطلاق قوة هنا للمجتمع في مقاومة الدولة لهذا تحولت الدولة إلى دولة جباية تحاول أن تداري عجزها المالي بفرض المزيد من الضرائب ومحاولة البحث عن وسائل جديدة.

لذلك يمكن تلخيص قصة مصر في ربع القرن الأخير بأنها قصة نجاح نظام وفشل دولة حتى أصبح أسوأ شيء يحدث فيها أنه لا يحدث شيء على الإطلاق حسب ما قاله صحفي أجنبي..

لكل هذا فقد خلص مؤلف الكتاب إلى أن فشل الدولة المصرية في قيادة التنمية الرأسمالية يعود، إلى حد كبير، إلى الاستراتيجيات التي اتبعها النظام السياسي من أجل استقراره وتجديد استبداده.

محمد فوزي



بعض ما يمكن قوله عن النظام القوي والدولة الضعيفة:

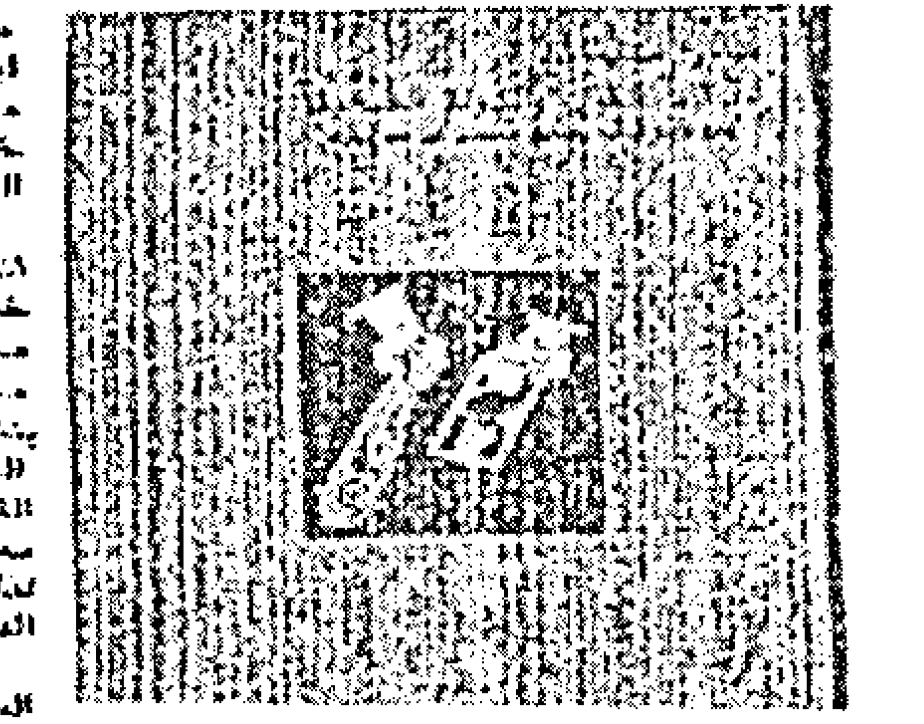
عندما لا يحدث شيء على الإطلاق

محمود الورداني

لعل أهم ما يكشف عنه كتاب «النظام القوي والدولة الضعيفة» للباحث المرموق سامر سليمان والذي أصدرته أخيراً دار ميريت، هو ضخ دماء جديدة شابة في شرايين الفكر والتحليل الاقتصادي والسياسي، التي كانت تتوقف عن الحياة، وأصيبت بحالة من الجمود والعجز عن فهم التغيرات العاصفة شبه الانقلابية. كما أنه فيما يبدو- كان من المهم أن يأتي باحث شاب لا ينتمي إلى المرجعيات التقليدية اليسارية، فهي عاجزة بالفعل، باحث من خارج السياق، ويسبح ضد التيار، شأن أقرانه من الباحثين الشباب الذين أتيح للقارئ أن يقرأ أعمالهم مثل وشريف يونس وخالد فهمي وغيرهم، وإن كانت بينهم بطبيعة الحال تمايزات واختلافات عديدة.

والحال، أن حجم التغيرات العاصفة خلال ما يقرب من عقدين من الزمان، ومنذ أواخر الثمانينيات تقريباً، كان شاملاً، سواء لمصر أو محيطها العربي أو العالم بكامله، ولم يكن مقتصراً على سقوط أيديولوجية وصعود أخرى وانتصار تاريخي للرأسمالية العالمية، وشمل أيضاً فيها مدارس ومناهج فكرية وأساليب وأدوات بحث مختلفة. لعل سامر سليمان بكتابه الأخير أحد تماراتها الأسعد، لأن تحليله يمتد حتى لحظات الاحتقان السياسي الأخيرة.

لا أريد أن أكيل المديح للمؤلف- على الرغم من أنه يستحق المديح- لكن الإنجاز الذي قدمه في سياق تحليله لتحولات الدولة المصرية يستحق أن نتوقف أمامه طويلاً. وفي حدود ما قرأت أظن أنه أهم المحاولات، ليس فقط لأنه عالج واقعاً جديداً، ومختلفاً تماماً في مصر، بل أيضاً لأن هذا الواقع كان شيئاً عالمياً ضمنت خلاله الدولة وسيطرت على كوكبنا وفرضت توحش السوق الذي يلتهم الأخضر واليابس معاً.



وكما يشير، فإن كتابه يهدف إلى دراسة آثار انخفاض الإيرادات الريعية على الدولة والسياسة من خلال تحليل استراتيجيات النظام السياسي وتكتيكات مؤسسات الدولة لتنمية الإيرادات والتكيف مع تدهور معدلاتها، والمقصود بالريع الذي تحصل عليه الدولة يتشكل من إيرادات البترول وقناة السويس والمساعدات الخارجية، وقد أدى تناقص هذه الإيرادات منذ الثمانينيات لاعتماد الدولة أكثر فأكثر على الضرائب، مما انسحب بدوره على العلاقة بين الدولة والمجتمع. لذلك يركز الباحث جهوده على رصد وتحليل تحول الدولة الريعية.

ويميز المؤلف في البداية بين مفهوم الدولة والنظام السياسي، فالأولى هي مجموع المؤسسات العامة وهياكلها التنظيمية وقوانينها ولوائحها وقواعدها الرسمية وغير الرسمية.. بينما النظام السياسي هو مجموع الأفراد الذي يقود الدولة، أي الرئيس ومجلس الوزراء وكبار الموظفين العموميين. وهو نظام- على وجه الإجمال- استبدادي تسلطي يفتقد الديمقراطية وامتداد طبيعي للنظام الذي أسسه الضباط الأحرار عام ١٩٥٢، أما الدولة فيطلق عليها الباحث الدولة الريعية التي تتحكم في الموارد وتوزع الكثير منها للاحتواء والتدجين، بدءاً من الدعم السلعي إلى الرعاية الصحية إلى التوظيف في جهاز الدولة، ومن ثم يتحقق لهما السيطرة السياسية، ولتحقيق هذه السيطرة كان أحد الملامح الأساسية للدولة هو سعيها لتنمية الإيرادات الريعية خصوصاً عن طريق المساعدات الخارجية، ولنتذكر أن مصر احتلت المرتبة الأولى- إبان الناصرية- في المساعدات السوفيتية، وفي العهد الساداتي ثم أثناء الحكم الحالي احتلت المرتبة الثانية في المساعدات الأمريكية.

من ناحية أخرى، يعتمد المؤلف بصورة أساسية في تحليله على بيانات الموازنة العامة للدولة والحساب الختامي لهذه الموازنة، فضلاً عن نشرات البنك وصندوق النقد الدوليين، على الرغم من أن الأولى يشوبها كثير من العيوب والأكاذيب بسبب الإخفاء، فلو تصورنا مثلاً أن الحساب الختامي للموازنة العامة تضمن إنفاقاً بمبلغ ما لبناء مستشفى أو مدرسة أو وحدة محلية، فلا شك أن هذا المبلغ قد أنفق بالفعل، إلا أنه من المحتمل أن يكون جزءاً من هذا المبلغ قد أنفق على شكل مكافآت أو لجان وهمية أو رشاوى، لذلك يولي المؤلف عنايته للفساد الذي يحاول التقاطه في كل لحظة تقريباً باعتباره جزءاً أساسياً من النظام العام، خصوصاً أن السنوات الأخيرة شهدت ترسيخاً لإدمان في قيام مؤسسات الدولة بإنشاء صناديق خاصة ليسدد جزءاً من الموازنة العامة، مما يضاعف من مشكلة البيانات والإحصاءات التي لا تقدم أي صورة حقيقية. وفي هذا السياق لجأ المؤلف إلى إجراء حوارات شخصية مع عدد من المسئولين ورجال الأعمال والباحثين والأكاديميين والعاملين في حقول الضرائب والمالية والتخطيط والمحليات والبرلمان.

جدير بالذكر أن الكتاب كان في الأصل رسالة دكتوراة نال عنها المؤلف درجته العلمية من معهد العلوم السياسية في باريس في العام الماضي فقط، لكنها خضعت بطبيعة الحال للإعداد- وليس للتعديل- أثناء ترجمتها، وأحسب الحظ أن المؤلف هو من قام بترجمتها في سلاسة. ناقش في الفصل الأول تطور حجم الدولة المصرية في ظل حكم الرئيس مبارك، حيث تم توسيع دور الدولة في بداية الأمر- عام ١٩٨١- إلا أن هذا الدور تراجع بشدة بسبب تقلص الإيرادات. وفي الفصل الثاني يتناول تحولات توزيع الموارد على مؤسسات الدولة، وفي هذا السياق يكشف توزيع موارد الدولة على مؤسساتها في التسعينيات عن زيادة ضخمة لوزارات الداخلية والإعلام والثقافة والأوقاف في مواجهة صعود الحركة الإسلامية. أما الفصل الثالث فيتناول الاستراتيجيات التي اتبعتها الحكومة المركزية لتخفيف عبء المحليات، وفي الوقت نفسه استراتيجيات المحليات للتكيف مع انخفاض الموارد التي تأتي من القاهرة.

في هذا الفصل تحديداً يعالج المؤلف دراسة لحالتين هما الإسكندرية وقنا، اللتان شهدتا تطوراً وتنمية، وإذا كانت الإسكندرية قد اعتمدت على ما يسمى «برجال الأعمال» وفرض رسوم محلية على السكان وخصخصة بعض المنافع العامة (الشواطئ مثلاً التي خلقها الله لاستمتاع الجميع دون مقابل) إلا أنه في حالة قنا اعتمدت تنمية الموارد إلى جانب الرسوم المحلية على زيادة التدفقات الاستثمارية التي تأتي من القاهرة، غير أن المؤلف لم يذكر سبب هذه الزيادة ولماذا قنا بالتحديد.

على هذا النحو تتوالى الفصول المدعمة بالوثائق والبيانات والجداول الإحصائية والمقابلات (يحتوي المؤلف بتقديمه لقاء مع محافظ قنا مثلاً يعد القائمين في مكتبة المحافظ). وفي الفصل الثاني يناقش الصراع السياسي والتوزيع الإقليمي للموارد العامة، كاشفاً عن أن النتيجة التي خرج بها النظام السياسي في مصر عن المواجهات الدموية من جانب الجماعات الإسلامية المسلحة في بداية التسعينيات، خصوصاً في الصعيد، هي أن الفقر ينتج الإرهاب لذلك يجب تنمية الصعيد لقطع الطريق على الإرهابيين وحرمانهم من الأرضية التي ينشطون عليها». وبسرعة صدرت الأوامر لمؤسسات الدولة بالخروج في مواجهة الفقر، لكن النتيجة كانت فشلاً ذريعاً، ولم يوقف الجماعات المسلحة إلا السياسات الأمنية.

لماذا؟ لأن مؤسسات الدولة مصممة بشكل مركزي وتتعامل وفق المنطق المركزي، إن التهميش الذي يعاني الصعيد متأصل في مؤسسة الدولة ولا يمكن القضاء عليه إلا بإصلاح الدولة التي سدت كل منافذ الاحتجاج والتغيير السلمي، وهو ما جعل الحل المسلح جذاباً لتلك الجماعات.

على هذا النحو إذن يمضي المؤلف يستكشف الواقع الاقتصادي والسياسي باحثاً بين الاحتمالات المختلفة للتحليل أكثر الفترات التي مرت على مصر توتراً واحتقاناً، لينتهي إلى أن ربع القرن الأخير شهد نجاح نظام وتحلل دولة، في ظل حالة ركود ثقيلة أبقت كل المؤسسات والأجهزة على حالها، ولعل العبارة التي وردت على لسان أحد الصحفيين الأجانب لوصف الأزمة في مصر، تلخص الوضع تلخيصاً دقيقاً: «أهم شيء يحدث في مصر أنه لا يحدث شيء على الإطلاق»!!

●● هشاشة العظام.. من الدولة إلى الأفراد.. ورسالة دكتوراة من السربون عن علاقة النظام بالدولة ●●

هشاشة العظام..

رسالة د. سامر سليمان

الاحد :

● والكتاب الذى نحن بصدده الآن ليس هو الترجمة الحرفية لرسالة د سامر سليمان ولكنه ترجمة من الأرقام والنظريات الخاصة بالاقتصاد السياسى إلى لغة مقروءة لغير المتخصصين..

● وأتصور الآن لعبة شد الحبل بين طرفى النظام والدولة وإن كان النظام لا يقف فى احد الطرفين.. بل فى المنتصف وبجذبه واحدة سواء بالضرائب او باى شكل من اشكال السيطرة.. سيجذب الدولة إلى الأرض مصابة مثلى بهشاشة العظام وقد تستطيع الوقوف والسير وقد لا تستطيع مثلى! لزيادة عدد المعاقين واحد.

● وإن كان د. سامر قد شبه النظام والدولة.. بمن يقود السيارة.. والسيارة نفسها.. وفى اى حادثة.. من المسئول.. قائد السيارة؟ أم السيارة؟ وحتى ولو طالتها الأعطال.. من المسئول عن حياتها وتشغيلها.. الخ الخ

وسنعود لهذا الموضوع.. ببعض تفاصيله فيما بعد.

إبراهيم سعده

لماذا انخفضت مصاريف الجيش وارتفعت ميزانية البوليس بعد إبعاد أبوغزالة؟!

الأمن هو الأداة السحرية لنظام مبارك.

بالعصا الأمنية حل أزمات مستعصية بداية من احتكار السياسة ومصادرة حق القوى السياسية والاجتماعية في التعبير عن مصالحها.

وليس نهاية بإنهاء إضرابات العمال والطلبة والتجار.

وبينهما انهى الحرب مع الجماعات الإسلامية في الصعيد.

الصعيد هو البر المنسي والمتخلف (من ناحية التنمية) في مصر المحروسة مقارنة بالعاصمة والدلتا.. وهي حقيقة لم تتغير حتى في عهد عبد الناصر الصعيدي.. وسعط فخر الصعايدة.

السر هو أن الدولة مركزية لا تنظر حولها.. ولا تتحرك بعيداً عن دائرة وجود الحاكم وحاشيته.

نقصد بالحركة هنا برامج التنمية.

لكن الحركة الوحيدة هي نشر قوات الأمن.. وضمان سيطرة الضباط والعساكر.

الملاحظة اللافتة لكتاب سامر سليمان هو أنه حتى في ظل أزمة نظام مبارك مع الجماعات الإسلامية فشلت الحكومة في علاج الأزمة شبه الصعيد.

ظل الصعيد مظلوما ومهملا.

هذا رغم أن النظام نجح في اخماد الثورة المسلحة في الجنوب لكنه نجح بالأمن وليس بالتنمية.

هذه حقيقة ليست جديدة فنظام مبارك عاش بالبوليس.. واستمر بالبوليس.

وليس غريبا هنا مايرصده الكتاب من ارتفاع مصاريف وزارة الداخلية في التسعينيات إلى حد غير مسبوق (فهي العصا التي تعمل بقوة، في ظل تقلص حجم الجزرة اي الموارد التي يرشي بها النظام المواطنين).

«ولم يقتصر نمو وزارة الداخلية على نصيب متزايد من الإنفاق العام ولكنه تضمن ايضا زيادة عدد أفراد الشرطة من ١٥٠ ألفا في ١٩٧٤ إلى أكثر من مليون في ٢٠٠٢ ومن ٩٪ من العاملين بالدولة إلى ٢٦٪ في نفس الفترة...

هذا مؤشر واضح ضمنا إلى أن «الوظيفة الاجتماعية للدولة تناقصت لصالح الوظيفة الأمنية».

ليس هذا فقط بل إن البوليس يعتمد على العمل بالسخرة في قوات الأمن المركزي «التي يبلغ عددها ٤٥٠ ألف جندي من المجندين في الخدمة العسكرية الإجبارية».

الأمن المركزي تكوّن بعد فشل الشرطة في مواجهة انتفاضة ١٨ و١٩ يناير ١٩٧٧. وكان بديلا لنزول الجيش في الشارع وظل عقله يتحرك عند التظاهر بقوة جسداً ضخما من قوة غير عاقلة لعبت دور «البعبع» الذي يخيف كل من يحاول الاحتجاج على الأوضاع المتردية في الاقتصاد والسياسة.

هكذا زادت قوة وهيمنة البوليس. عبر عن هذا تغيير الشعار من «الشرطة في خدمة الشعب» إلى «الشرطة والشعب في خدمة الوطن».. أصبح «البوليس في وضع التساوي مع الشعب».. يقترب وضع البوليس هنا مع وضع الجيش في العهد الناصري.

اي أن البوليس في عهد مبارك احتل مكانة الجيش في عهد عبد الناصر.

ويرصد الكتاب في نفس الإطار ملاحظة جديرة بالإشارة وهي ارتفاع مصاريف الجيش في الثمانينيات.. ويقول الباحث إنه من الصعب معرفة سبب الارتفاع لأن النفقات العسكرية مازالت تخضع للسرية.. ولكنه في نفس الوقت يقدم بعض الفرضيات للنقاش:

. قد تكون زيادة المصاريف في تلك الفترة راجعة إلى مقتضيات حفظ الاستقرار الداخلي.

. أو ارتفاع النفوذ السياسي في الجيش في الثمانينيات مقارنة بفترة حكم السادات الذي خفض نصيب الضباط من المناصب في مؤسسات الدولة.. ويقال ايضا إن طريقة السادات في الصلح مع إسرائيل لم تعجب القوات المسلحة. وهذا ربما ما جعل الرئيس الجديد حسني مبارك يحتاج إلى ضمان ولاء الجيش في بداية حكمه.. وكانت زيادة مخصصات الجيش إحدى الأدوات لتحقيق ذلك.

ورغم استخدام كلمة «ربما» لتفادي عدم وجود معلومات مؤكدة عن المسائل العسكرية إلا أن الكتاب يميل إلى استخدام فكرة الوضوح وهو يؤكد: أن ارتفاع النفقات العسكرية في عقد الثمانينيات كان يتم في ظل قيادة رجل الجيش القوي المشير عبد الحليم ابو غزالة.. كان المشير عدوا لدودا للشيوعية.. وكانت رؤيته للعسكرية المصرية تميل إلى إدماجها في الاستراتيجية العالمية التي كانت أمريكا تقودها لتفكيك المعسكر الاشتراكي.. وكان المعروف أن المشير له علاقات قوية بأمريكا منذ أن عمل ملحقا عسكريا بسفارة مصر في واشنطن قبل أن يتولى حقيبة الدفاع.. وكان هناك الكثير من الأحاديث التي ترددت عن صراع خفي بين المشير والرئيس بسبب الطموحات السياسية لأبي غزالة. وقد حسم الرئيس الصراع في النهاية باستبعاد المشير إلى منصب شرفي.. من مساعد رئيس الجمهورية.. ثم باستبعاده نهائيا من دائرة السلطة في سياق قضية لوسي ارتين والتي قيل إنه قد اقام علاقة معها...

المهم.. كما يقول سامر سليمان: إنه في أواخر الثمانينيات بدأ الإنفاق العسكري يتخذ منحنى هابطا.. وربما يكون هذا الهبوط له علاقة بهبوط أسهم أبوغزالة ثم ازاحته...

وكان «تخفيض الإنفاق العسكري ضرورة في ظل أزمة الدولة المالية التي وصلت إلى مرحلة خطرة في نهاية الثمانينيات.. وقد استطاع مبارك أن يقوم هذا التخفيض بنجاح لعدة عوامل اهمها أن الجيش انخرط في الاستثمار في بعض القطاعات المدنية.. وهو ما أعطى له استقلالية مالية كبيرة عن موازنة الدولة...

هكذا ضمن نظام مبارك استقرار الجيش رغم خفض مصاريفه. وتفرغ لماتورة البوليس.. الطريقة الأسهل في حفظ الاستقرار.

الاستقرار الذي يعني في قاموس النظام شيئا واحدا: هو توقف حركة المجتمع عند درجة التجمد.. أو بمعنى أصح عند الدرجة التي يريدها الحاكم!

نظرة المشير للرئيس

الفجر — السنة الأولى - العدد ١٢ - السبت ٢٠/٨/٢٠٠٥م
EL FAGR - NO. 12 - SATURDAY 20/8/2005
صالة التحرير
7

كيف نجا نظام مبارك من غضب الشعب حتى الآن؟!

وائل عبد الفتاح

1 ماذا يحدث عندما يصاب الديكتاتور العادل.. بالمرض الهولندي؟!

القوة الشرائية السياسية.. لرجال الأعمال

بقلم: نبيل زكي

للمؤلف «سامر سليمان» يلفت نظرنا إلى الظاهرة الجديدة التي أصبحت شديدة الوضوح في الوقت الراهن، وهي تدهور «القوة الشرائية السياسية» للدولة، في نفس الوقت الذي تتزايد فيه «القوة الشرائية السياسية» لرجال الأعمال.

أما السبب - في رأي المؤلف - في تدهور «القوة الشرائية السياسية» للنظام الحاكم.. فهو تناقص إيرادات الدولة التي لم تعد تستطيع أن تتوسع إلا بخلق الوظائف الوهمية المنخفضة الأجر أو الوظائف المؤقتة. والنتيجة هي أن النظام يجد من الصعب عليه شراء أنصار جدد. ولذلك يحاول أن يبقى على أنصاره التقليديين من العاملين في الدولة غير أن الجزء الأكبر من هؤلاء لا يعطي للنظام إلا تأييدا سلبيا، أي مجرد الخضوع. والقلة القليلة هي المستعدة لتقديم تأييد إيجابي للنظام لأنها ترتبط بمصالح قوية مع هذا النظام.

دور اجتماعي!

ولقد حاول النظام السياسي الحاكم أن يجد فيما يسميه «الدور الاجتماعي لرجال الأعمال» تعويضا عن انخفاض دوره الاجتماعي «يعتمد الحزب الحاكم على القطاع الخاص في توفير ٧٧٠ ألف فرصة عمل سنويا رغم الشكوك الكبيرة في قدرة القطاع الخاص على توفير هذا العدد الكبير من فرص العمل في ضوء الخبرة السابقة، ومع تدني معدلات الادخار والاستثمار القومية وتردد الاستثمارات الأجنبية».

ومن الاستراتيجيات التي لجأ إليها النظام المصري لتعويض الانخفاض في الإيرادات الريعية «دخل قناة السويس والبترول والمساعدات الخارجية» الاعتماد على رجال الأعمال لكي يدفعوا تبرعات لأعمال النفع العامة أو للمجتمع، مثل مساهمة رجال أعمال في تجميل مدينة أو في بناء مدرسة، مما يعد خصخصة للنظام الضريبي، فبدلا من أن يدفع رجل الأعمال الضريبة للدولة لكي تتولى هي بناء المدارس، فإنه يقوم بنفسه ببناء المدرسة.

إنها ظاهرة تنمو وتنتشر، وهي مسجلة في العديد من الأحيان على المباني التي تحمل أسماء رجال الأعمال أو الشركات التي ساهمت في تطويرها

الثمن القادم

من الطبيعي أن يكون للتبرعات التي يدفعها رجال الأعمال للدولة ثمن، كما يقول المؤلف.

وهذا الثمن قد يكون ماديا، أي أن يحصل رجل الأعمال المتبرع على إعفاءات من بعض الالتزامات كالرسوم، أو أن تقدم له مؤسسات الدولة بعض الامتيازات مثل عقود مقاولات أو عقود توريد أو خلافه.

ورغم أن بعض الباحثين الذين ينقل عنهم المؤلف، يرون أن لجوء النظام السياسي إلى تبرعات رجال الأعمال.. لا يضعف من سيطرة هذا النظام على المجتمع ولا يهدد سلطة الدولة.. إلا أن الباحث سامر سليمان يقرر أن الحالة المصرية تكشف عن قدر أقل من المركزية، بمعنى أنه لا توجد سيطرة كاملة من جانب الدولة في مجال العملة واستخدام تبرعات الرأسماليين.. فالمحافظون فاعلون أساسيون في هذه القضية. والأمر لا يقتصر فقط على المحافظات، بل امتد إلى مؤسسات عامة عديدة، حتى الجامعات وبعض الكليات.

وبذلك يكون الكثير من المؤسسات العامة خاضعة للمصالح الخاصة التي تمول جانبا من احتياجاتها ومتحررة - جزئيا - من قيود السلطة المركزية التي لم تعد تستطيع تلبية احتياجاتها الأساسية.

من الفائز؟

الباحث على حق عندما يؤكد أن اضطرار السلطة السياسية إلى منح بعض الأفراد والهيئات الخاصة الحق في المساهمة في أعمال النفعة العامة أو مساعدة الجماعة في وقت الأزمات يحمل معه مخاطر قيام مراكز مستقلة ذات نفوذ سياسي، لأن الإنفاق يؤدي، بالضرورة، إلى خلق أتباع مخلصين.

يستعرض الباحث نتائج انتخابات مجلس الشعب عام ٢٠٠٠، ليدلل أن الحزب الوطني لم يحقق الأغلبية إلا بعد انضمام المستقلين إليه مما يعني أن النظام الحاكم فقد جانبا من قدرته على فرص مرشحيه في الانتخابات، وهو الأمر الجديد في السياسة المصرية. ويقول الباحث إن الفئة الثانية التي حققت نجاحا كبيرا في هذه الانتخابات كانت رجال الأعمال الذين انتزعوا ٧٧ مقعدا عام ٢٠٠٠ في مقابل ٣٧ في عام ١٩٩٥.

ولم تشهد انتخابات نيابية في مصر ذلك الحجم الهائل من الإنفاق على الحملات الانتخابية كما حدث في انتخابات ٢٠٠٠.

وكان واضحا أن المال - كمصدر للقوة السياسية - حقق بعض التقدم على حساب العلاقات بجهاز الدولة «استطاع أحد كبار رجال الأعمال - رامي لكح - أن يهزم المرشح الرسمي للحزب الوطني عبدالأحد جمال الدين، الرئيس الأسبق للمجلس الأعلى للشباب والرياضة، وانتزع مقعد دائرة الظاهر بفضل إنفاقه السخي على الحملة الانتخابية».

سقوط ورقة التوت

ويرى الباحث أن صعود رجال الأعمال في مركز صنع القرار لا يتوقف على تواجدهم الكمي، ولكن يشمل أيضا تنامي الدور الذي يلعبونه في مجلس الشعب. وللمرة الأولى منذ ٢٣ يوليو ١٩٥٢ شغل رجال أعمال منصب رئاسة لجان بمجلس الشعب، كان أهمها لجنة الخطة والموازنة.

ولكن الباحث يخطئ عندما يفترض أن الحزب الوطني الحاكم هو الامتداد الطبيعي لتحالف قوى الشعب العامل الذي كان النظام الناصري يحكم باسمه في الستينيات. لقد أصبح هذا الحزب يعبر أكثر فأكثر عن مصالح فئات طفيلية ورجال أعمال غير منتجين في أغلبهم وأصحاب مصالح يؤمنون إيمانا مطلقا بأن الارتباط بالحزب الحاكم ضرورة لحماية مصالحهم. وإذا كان هؤلاء يضعون أنفسهم الآن في خدمة الحزب الحاكم ومرشحيه في الانتخابات الرئاسية والبرلمانية.. فذلك لأن البيروقراطية الحاكمة تفقد هامش استقلاليتها الذي كان يتيح لها التحدث عن محتوى التحول والبعد الاجتماعي، ليحل محل هذا الهامش - خطوة بعد خطوة - الخضوع الكامل لمتطلبات مصالح رجال الأعمال. ولقد سقطت ورقة التوت التي كان يختفي وراءها النظام السياسي بالادعاء بأنه يمثل كل المصالح الاجتماعية وكل الفئات والطبقات

تغيرات عميقة

وإذا كان الحزب الحاكم يكتسب القدرة على الاستمرار من ارتباطه بجهاز الدولة.. فإن الشواهد تدل على أن هذا الحزب سوف يكتسب قدرته على الاستمرار في المرحلة القادمة من ارتباطه برجال المال والأعمال ودفاعه المستميت عن مصالحهم وإذا كانت السلطة التنفيذية في مصر هي المهيمنة الآن على صنع القرار، فإن الوقت ليس ببعيد الذي تصبح فيه هذه السلطة في قبضة أصحاب المصالح الخاصة.

ويعكس صعود نفوذ لجنة السياسات في الحزب الوطني، تنامي دور رجال الأعمال من أصحاب التوجهات الاقتصادية التي تتجه إلى اندماج مصر بقوة في «النظام الرأسمالي العالمي».

وهنا نتفق مع الباحث «سامر سليمان» في أن صعود لجنة السياسات يكشف عن تغيرات عميقة في التوازن الاجتماعي - السياسي داخل البلاد. وهذا هو ما يقصده بتعبير تزايد «القوة الشرائية السياسية» لرجال الأعمال. فالأمر لا يقتصر على تنامي سيطرة الرأسمالية على الموارد المادية والبشرية، ولكن أيضا على الموارد الفكرية وأيديولوجية السوق هي الأيديولوجية المهيمنة في مصر منذ أواخر السبعينيات، وهي ترتكز على ترسانة من الأفكار والنظريات التي طرحتها مؤسسات مالية دولية. وقد سلم النظام المصري بهذه الأيديولوجية. وأصبح القطاع الخاص هو المنوط به القيام بعملية التنمية.

وكل ما يشغل النظام السياسي الحاكم هو الإدارة «الأمنية» لعملية التحول الرأسمالي للتخفيف من الآثار السلبية لهذا التحول حتى لا تتسبب في انفجار شعبي.

مناصب مهمة

هكذا يضع المؤلف - الباحث - صعود لجنة السياسات في الحزب الوطني في إطار التحولات التي تشهدها مصر، والتي زادت من قوة ونفوذ الرأسمالية. وفي هذا السياق، يمكن تفهم احتلال رجال الأعمال مناصب سياسية مهمة للمرة الأولى في تاريخ مصر منذ تولي الضباط الأحرار السلطة بحيث أصبح النظام السياسي يعطي لهذه الفئة الاجتماعية مزيدا من الثقل داخله. وكما هو معروف، فإن حكومة الدكتور أحمد نظيف تضم وزيرين من رجال الأعمال هما وزيرا الصناعة والسياحة.

التابع والمتبوع

ويوضح المؤلف أن النظام السياسي يلجأ إلى الرأسمالية لتدعيم نفسه بقوة اجتماعية صاعدة ولاحتواء هذه القوة أيضا غير أن المؤلف يتوصل إلى استنتاج لا نوافقه عليه، فهو يرى أن الصيغة التي لا تزال مطروحة على رجال الأعمال اليوم هي الالتحاق بالنظام من موقع التابع بينما الجميع يلاحظون أن القوانين التي تصدرها الدولة تؤكد أن التابع ليس رجال الأعمال، وإنما الذين يصدرون هذه القوانين لتكون في خدمتهم.

كذلك يقرر المؤلف أن النظام السياسي لا يزال يمسك ببعض الأوراق المهمة في يده، وأهمها على الإطلاق سيطرة الدولة على النظام المصرفي، وفق متطلبات اقتصاد السوق، رغم إلحاح المؤسسات المالية الدولية على أهمية خصخصة البنوك من أجل تحرير الاقتصاد.

فالنظام - في رأي المؤلف - ظل صامدا لأن البنوك هي الأداة الرئيسية لسيطرته على رجال الأعمال. ومن هنا، فإن الدولة تحتكر حوالي ٦٠٪ من الودائع في الجهاز المصرفي و٤٦,٦٪ من قروضه. والنظام يوزع هذه الأموال - إلى حد كبير - بالمنطق السياسي، فالقروض تمنح لذوي العلاقات الوثيقة بالنظام.

ملف جاهز

ولكن لابد أن المؤلف يعرف أن ملف بيع البنوك جاهز تحت عنوان «خطة إصلاح السوق المصرفية».

كما يعرف أن خبراء المركز المصري للدراسات الاقتصادية ورجال الاقتصاد أكدوا أن رفع كفاءة الجهاز المصرفي وإعادة هيكلة البنوك يتحققان من خلال خصخصة بنوك القطاع العام.

وصرح فاروق العقدة، محافظ البنك المركزي، بأن هناك ٥٤ بنكا في مصر، منها ٣٠ بنكا صغيرا يمكن الاستغناء عنها ولابد من بيعها خلال الشهور القادمة. وهناك البنوك الأخرى المرشحة للخصخصة وتحديدا بنك الإسكندرية ثم بقية البنوك العامة الثلاثة

لا يرقى عدد من رجال الأعمال في مصر إلى المستوى الذي يمكن أن يؤمنوا عنده بأنهم «رأسماليون»، كما يقول المؤلف. ففي حالات كثيرة لا نجد أي مساهمة في عمليات إنتاجية على أيدي هؤلاء.

الهامش المفقود

غير أن أهم ما يلفت النظر أن البيروقراطية الحاكمة تفقد الأوراق التي كانت حتى الآن في أيديها في التعامل مع رجال الأعمال. فقد كانت تحاول تأمين مصالحهم في الوقت الذي تمنح فيه نفسها هامشا لوضع صمام أمن للسلام الاجتماعي.

أما الآن، فإنها «البيروقراطية الحاكمة».. لفرط ضعفها وعزلتها واحتياجها إلى دعم رجال الأعمال المحليين والمؤسسات المالية الدولية تفقد ذلك الهامش الحيوي الذي كان يوفر لها فرص المناورة والتظاهر بأنها «فوق الطبقات» وتنتهج سياسة تحقق «التوازن الاجتماعي».

وفي تقدير كاتب هذه السطور أن الدور الذي لعبه المال ورجال الأعمال في انتخابات الرئاسة خير شاهد على التحولات في الخريطة السياسية المصرية، وفي مقدمتها تحول البيروقراطية من طبقة تدير الأصول الاقتصادية للمجتمع إلى طبقة مالكة لها، وهذا التحول يتم من خلال أبناء المسئولين الكبار في مصر من فئة رجال الأعمال.

ع الماشي!

سألوا خبيرا في الحزب الحاكم: هل أنت راض عن الشيخوخة المتخبطة لحكومات الحزب الوطني المتعاقبة؟، فأجابهم، أعتذر عن عدم الإجابة على سؤال، صراحة الرد عليه، قد تجعل الكرسي الذي أتربع فوقه، ينتقل إلى رحمة الله، بعد عمر من السلطة تمتع بها، تمنى أن يطول إلى ما شاء الله!

عبدالنبي عبدالباري

abdelnaby@alwafd.org

نجاح نظام وفشل دولة

دراسة جديدة في العلاقة بين السياسة والاقتصاد في مصر

■ اسم الكتاب :
النظام القوى والدولة الضعيفة
■ اسم المؤلف : د. سامر سليمان
■ الناشر :
دار ميريت
■ عرض : عادل على

لماذا فشلت مصر في التنمية الاقتصادية بينما نهضت دول أخرى ؟ يوجه هذا الكتاب أصابع الاتهام للدولة المصرية ، ولكن الدولة ليست إلا مؤسسات وقوانين ، وعلى هذا فهي ليست ذات طبيعة شخصية بحيث يمكننا أن نلومها أو نحاسبها ، الملام في فشل التنمية الاقتصادية بمصر هو النظام السياسي ، ذلك النظام الذي يدير الدولة . هذه هي أهم نتيجة يصل إليها الدكتور سامر سليمان ، الباحث والمدرس بالجامعة الأمريكية في كتابه الجديد النظام القوى والدولة الضعيفة : «إدارة الأزمة المالية والتغيير السياسي في عهد مبارك» والذي صدر منذ عدة أسابيع عن دار ميريت ، وهو نسخة مصرية من الرسالة التي حاز بواسطتها درجة الدكتوراه من معهد العلوم السياسية بباريس .

تقوم هذه الدراسة منذ البداية على التفرقة الواضحة بين الدولة والنظام ، فيقول الباحث في المقدمة .

الدولة هي مجموع المؤسسات العامة ، بهياكلها التنظيمية ، بقوانينها ، بلوائحها ، وهي بذلك كيان له استمرارية تتخطى الأفراد ، بل تتخطى النظم السياسية ، أما النظام السياسي فهو تنظيم الأفراد الذي يقود الدولة ، بهذا المعنى فإن الدولة مفهوم أوسع من النظام السياسي .

هكذا حينما يتحدث سليمان عن النظام فهو يقصد رئيس الجمهورية ، ومجلس الوزراء ، وكبار الموظفين العموميين الذين يقومون بقيادة وتوجيه أجهزة ومؤسسات الدولة المختلفة .

مفهوم النظام إذن يشير إلى أفراد ، إلى بشر من لحم ، ولهذا يمكن لنا أن نتحدث عن النظام بوصفه فاعلا ، يفكر ويخطط وينفذ أما الدولة فهي ليست فاعلا كما أنها ليست كيانا موحدا ، الدولة هي حاصل جمع مؤسسات متنافرة ومتصارعة ، وبهذا المعنى فإن النظام السياسي هو الفاعل المفترض الذي عليه أن يحد من ذلك التنافر وأن يحقق التنسيق بين هذه المؤسسات من أجل القيام بالأهداف التي يختارها .

هذه التفرقة بين النظام والدولة التي بدأ بها الكاتب أوصلته الى النتيجة الآتية التي نجدها في الخاتمة : قصة مصر في ربع القرن الأخير هي قصة نجاح نظام وفشل دولة ، كل نظام سياسي يهدف أساسا للاستقرار في الحكم ، بهذا المعنى النظام السياسي المصري نجح ، حتى لو اضطر في السنوات الأخيرة إلى الارتفاع بمستوى القمع لموازنة الانخفاض في «القدرة الشرائية» الناتجة عن تقلص الإيرادات العامة . أما الدولة فقد فشلت ، فشلت في تنفيذ المهمة التي أوكلت لها في الثمانينيات والتسعينيات ، وهي إدارة عملية التنمية الرأسمالية .

هناك نظرية شائعة عن أن تعثر التنمية يرجع لمقاومة البيروقراطية حرصا على مصالحها ، والحقيقة أنه لا توجد بيروقراطية في العالم لا تقاوم التغيير ، كما لا توجد بيروقراطية لا تدافع عن مصالحها الضيقة ، هذه هي طبيعة الأمور ، ولكن هناك نظما تستطيع إدارة وتطوير البيروقراطية لأنها لها جذور وقواعد خارج جهاز الدولة ، وهناك نظم لا تستطيع ذلك لأن أداتها الوحيدة في السيطرة السياسية هي البيروقراطية ذاتها المتمكنة من جهاز الدولة ، وعلى هذا فالدولة ستكون هنا غير قادرة على قيادة عملية التنمية لأن وظيفتها الأساسية تميل لأن تصبح حماية استقرار النظام .

فتش عن السياسة إذا كنت تريد أن تفهم الاقتصاد ، هذا هو منهج الكتاب الذي يندرج تحت علم الاقتصاد السياسي ، ذلك الفرع الذي يركز على العلاقة التبادلية بين الهياكل الاقتصادية قد فشلت في مصر ، ذلك لأن مقتضيات تجدد واستمرار النظام السياسي قد فرضت ذلك ، تتخلل تلك الفكرة الكتاب في مختلف فصوله ، خذ على سبيل المثال موضوع فشل النظام في القيام بإصلاح تعليمي تتأسس عليه التنمية الاقتصادية ، هنا يقول الكاتب : «لقد فهم النظام الأهمية الفائقة لإصلاح التعليم ، وظلت أجهزته الأيديولوجية تردد ليل نهار دور التعليم ، وقام بتشييد العديد من المدارس ، وهو الأمر السهل نسبيا ، ولكن حين تعلق الأمر بإصلاح عماد العملية التعليمية ، أي المدرسين ، فشل في هذا الأمر .

فإصلاح أحوال المدرسين يتطلب إعادة توزيع موارد الدولة المالية والمعنوية في صالح المدرسين ، الأمر يتطلب باختصار رفع وظائف الدولة التنموية على حساب وظائفها الأمنية ، وهو الأمر الذي يعجز عنه نظام غير ديموقراطي لأن بقاءه مرهون بالإدارة الأمنية للدولة ، لهذا قبل النظام بالحل الأسهل ، ليس فقط غض النظر عن الدروس الخصوصية ، ولكن أيضا الانغماس فيها بتنظيم المدارس نفسها لمجموعات تقوية ، وهو الأمر الذي أدى إلى انهيار شامل للنظام التعليمي ، وإلى العودة به إلى نظام الكتاتيب .

نهاية الدولة الريعية وصعود الرأسمالية المصرية

يستخدم الكاتب مفهوم الدولة الريعية الذي صاغه الدكتور حازم الببلاوي وجياكومو لوتشياني ، لوصف تلك الدولة التي تحصل على حوالي نصف إيراداتها من مصادر ريعية غير ضريبية ، المقصود بالريع هنا هو أنه هبة من الطبيعة ، مثل البترول ، فخزانة الدولة هنا تحصل على إيرادات هائلة بدون أن تبذل الدولة جهدا كبيرا ، وتتمثل المصادر الريعية للدولة المصرية في إيرادات البترول والغاز الطبيعي ، إيرادات قناة السويس ، والمساعدات الخارجية ، هذه الإيرادات جعلت من الدولة المصرية أكثر الدول تضخما في العالم ، والمقياس هنا نسبة إنفاق الدولة إلى الناتج المحلي الإجمالي ، وهو التضخم الذي سارت فيه سواء رفعت شعارات اشتراكية أو رأسمالية ، فالذي يتجنب الناصريون والساداتيون قوله على السواء ، هو أن عبد الناصر أرسى دعائم دولة ضخمة ، وأن السادات زادها تضخما ، برغم شعاراته الرأسمالية ، وأنه قد سلمها لمبارك لكي يزيدها أيضا تضخما ، كأن هناك قوة خفية تدفع الدولة المصرية للنمو بغض النظر عن رغبة النظام الحاكم في ذلك ، فتش عن السياسة هنا أيضا ، فالحجم الكبير للدولة المصرية يساعد النظام السياسي على التجدد والبقاء باعتبار أن تشغيل الدولة للناس يؤدي إلى احتوائهم ، كما أن سيطرة الدولة على الاقتصاد تؤدي إلى كبت نمو القوى الاقتصادية المستقلة والتي يمكن لها أن تتحول إلى مراكز من القوة السياسية .

هذا التضخم في الدولة هو من أطلال الماضي ، فالوضع الآن هو الآتي : لقد استلم الرئيس مبارك الدولة المصرية وهي تنفق حوالي 60% من الناتج المحلي الإجمالي ، وهي الآن في بداية عهد ولايته الخامسة تستحوذ على 30% . يحلل الكتاب في الفصل الأول أسباب انخفاض إيرادات الدولة ، ثم يعرج بعد ذلك إلى بيان كيف تكيف النظام السياسي مع هذا الانخفاض بدون أن يفقد سيطرته السياسية على المجتمع ، ثم يتحول بعد ذلك إلى دراسة مساعي النظام السياسي لتنمية إيرادات تعوض انخفاض دخوله الريعية ، وهو ما يسميه سليمان «من الدولة الريعية إلى دولة الجباية» ، ويرصد هنا فشل هذه المساعي واحدا تلو الأخرى ، ثم يوضح إلى أي مدى استحكمت الأزمة المالية بالدولة ، والتي تهددها بالانهيار ، وهنا يقول الكاتب أنها أعنف أزمة تمر بها تلك الدولة التي أسسها محمد علي منذ تلك الأزمة التي وقعت فيها في عهد إسماعيل والتي أدت إلى الاحتلال البريطاني لمصر .

وينتهي الكتاب بفصل حول آثار نهاية الدولة الريعية على التحولات السياسية في مصر ، والذي يؤكد فيه سليمان أن تخلخل سيطرة الدولة على الاقتصاد لابد وأن تفتح الطريق لتحولات سياسية هامة وإن كانت ستأخذ وقتا ، بدأت ملامحها في التشكل بنمو حجم ونفوذ الرأسمالية .

فالدولة تميل إلى منح الناس أموالا وعطايا أقل ، وتطلب منهم ضرائب وإيرادات أكثر ، ولابد أن يؤدي هذا إلى تحول العلاقات بين الدولة والمجتمع لصالح المجتمع ، نهاية الدولة الريعية تفتح الطريق أمام على صفحة ذلك النظام المركزي الذي حكم مصر حوالي نصف قرن .

كتب

إبراهيم عيسى

أوطان مفروشة للإيجار

... كلهم بجارها وعيالها، بل وحتى عصافير وقرود حديقة حيوان الجيزة تعرف أن أولاد الرئيس علاء وجمال مبارك يعملان بالبزنس والتجارة (والتجارة شطارة كما نعرف) ورغم أننا كلنا (بما فينا أفيال وأسود حديقة حيوان الجيزة) نجهل ماهي طبيعة شغلهما بالضبط إلا أننا ندرك أنهما رجلا أعمال، لكن أعمال إيه؟ الله أعلم وشركاهم. فنحن لا نعرف هل مثلاً حصل أحدهما أو كلاهما على قروض من بنوك؟ وهل اشتروا مثلاً نصيبا وأسهما من شركات القطاع العام التي تم خصخصتها. هل هما شركاء لآخرين اشتروا مصانع ملك للدولة، هل يستوردان من الخارج، طيب إيه ومن أي دولة؟ لا شيء نعرفه عنهما أكثر من كونهما رجلي أعمال ومن ثم تحتفظ مصر منذ سنوات بالتكتم التي توضح وتشي وتشير على معلمة الناس في ... وجمال عملهما وصارت بمثابة القاعدة المصرية الصامتة لإطلاق نشاط وأعمال أبناء الرئيس والمسؤولين الكبار ... عن طريق السمسرة التجارة والتجارة عن ... من ... بالبيزنس ... والتسهيلات التي تجهلها ... [illegible] ... (ولا دخان بغير نار) على مشاركة علاء ثم بعد ذلك جمال مع رجال أعمال بدأت الشائعات ... تؤكل ... وانتهت بأحمد عز صاحب توكيل مصر (الحديد ... حديد مصر)، وقد طبق الابنان أعلى درجة من درجات الشفافية (وهي ليست مثل الشفافية الديمقراطية بل هي شفافية تقليل مسبق) فلم يحدثا أبدا الشعب عن مجال نشاطهما ... حجم التعاملات وأنواع الشغل وطبيعة الشركاء ... الكتمان ... الذي إذا حاول أحدنا الكلام عنه ... (وبارود ...) والذي ... أن ابني الرئيس ومعظم - إن لم يكن كل - أبناء المسؤولين الكبار والوزراء العاملين في مصر يعملون بالتجارة والتي هي شطارة كما نعرف، ليس من بينهم واحد نعرفه ... [illegible] ... وذلك نفسه، هل يدلك هذا على شيء؟

الحقيقة أن بطن النظام المصري منذ ... بثروة ... وهو يجري ... علاقة المصاهرة بين هيبة السلطة وسطوة الثروة (... مصاهرة ... زواج متعة أو زنا لم تتوفر له شروط الشهود الأربعة) ولكن لم تشهد ... السلطة في مصر كل هذا التحالف ... التصيق بين المال والسلطة بقدر ما تشهده منذ ... السنوات، ... كل ... ذلك كلما زادت ... الطبقة الرأسمالية ... وتنامي نفوذ رجال الأعمال كلما زاد استبداد الدولة ... الحكم ... الحزب الحاكم ... كل ... الدول المتقدمة ... التي ... مع ... في اختيار حكامهم ... المواطن ... من دم قلبه ضرائب ... [illegible] ... العسكرية ... حاكم ... على ... مواطن ... [illegible]

ورغم أن خمسة ملايين موظف مصري هم مجموع العاملين في وزارات وأجهزة الدولة يدفعون الضرائب من المنبع وكذلك ... ورسوم وتمغات، إلا أن الدولة لا تعيرهم ولا تعير التي ... في أي قرار كما أن المواطنين من دافعي الضرائب لا يستطيعون اختيار رئيسهم ولا محاسبته ولا مساءلته ولا يمكنهم تغيير وزير ولا تحريك مؤخرة مسئول عن مقعده!! بل إن المصريين العاملين بالخارج الذين يصرفون تقريبا على الحكومة في مصر ... أكتاف الدولة من خير تحويلات المصريين العاملين في الخارج ... [illegible] ... القاعدة الذهبية في الاقتصاد والسياسة أنه لا ضرائب بدون تمثيل سياسي، أي لن يدفع مواطن ضرائب بدون أن يشارك في صرفها عبر اختياره للرئيس والحكومة ... على كل قرش ... إلا أن مصر لها قاعدة مختلفة هي (أيها المواطن ... ادفع ... والحكومة فوق ... لو حاسبت الرئيس أو حكومته أو حزبه على تصرفهم ... إيه ... يا ... أمام ... ونظارة ... الثلاثة ... مبارك الواثقة السائدة على صورة والده. هؤلاء يتصرفون في الاقتصاد كما يحلو لهم) وكما يقول دكتور سامر سليمان في كتابه القيم (النظام القوي والدولة الضعيفة) عن المجتمعات التي تنفق على دولها فإن الدولة فيها تحتاج للمجتمع من أجل تمويل نفقاتها لذلك فالمجتمع يقترب من الدولة ... ويكون مهموما بالرقابة والإشراف عليها والمساءلة ... له سلطان على من يأخذ ويقسم منه ... الحقيقة ... [illegible] ... وجمال ... الحكومة فإنه لا يملك أن يحاسب ... وزارة الزراعة ... المواطن الذي ... الجنس ... في ... مطالبا ... في الرقابة والمساءلة ... لكنه لا يملك ... التابوت ... في مصر ... أمن الدولة وتعليم الدولة وإعلام الدولة الذي يجعل من المواطن مثل ... أمام ... الدولة التي تأكل خير البلد ... [illegible]

والحاكم وهم يرون الاستبداد والفساد رأى العين ... المنطق الطبيعي في كل ... [illegible] ... المصالح وقدرة الشعب على تغيير الرئيس ومحاسبته، لذلك تجد من الطبيعي جدا أن يكون ملياردير أمريكي ... منذ سنوات ملايين الدولارات لإسقاط مرشح للرئاسة الأمريكي ثم للترشيح ضده ونفس الشيء فعله ... في انتخابات الولايات المتحدة الأمريكية الأخيرة حيث رصد مليارات لإسقاط ... بوش، وفي أوروبا واليابان وكوريا الجنوبية وماليزيا وحتى الهند يلعب رجال الأعمال دورا هائلا في التحريك السياسي والتغيير الديمقراطي على الأقل ... ومساهمتهم ... في مصر ... لماذا لا يختار رجال الأعمال رئيس مصر أو حكومة مصر ... أن الرئيس ورجال الحكومة هم الذين اختاروا رجال الأعمال وليس العكس في مصر، رجال الأعمال ... النظام ... السند ... لأكثر من سبب:

١ - معظم رجال الأعمال شركاء لكبار رجال الدولة وأبنائهم في الشركات والصفقات ومن ثم فالمصلحة تقتضي التحالف والتعاون.

٢ - معظم رجال الأعمال يعتمدون على قروض من البنوك (وهذا شيء طبيعي تماما ولا استنكار ... ولا استغراب ...) لكن الدولة هي المتحكمة في ... الذريعة ... سيطرتها المباشرة على البنوك وتعيين رؤسائها (حسب ما ذكره ... سامر سليمان في كتابه النظام القوي والدولة الضعيفة ... من ... في الجهاز المصرفي ... من قروضه) وهي بهذا ... رجل أعمال بقروض بلا حساب وبلا ضمانات ... وسط إلى ... من ... رجال الحكم.

٣ - الدولة في مصر متحكمة في كل شيء وإنما ... مقالة ... كف الحكومة سواء بالقوانين الكفيلة المقيدة أو الضرائب والرسوم المستترة أو ... جهاز بيروقراطي ... الإطار الحرام أو ... لكبار قيادات الجهاز البيروقراطي ولا ... أي رجل أعمال لو حاول ... الدولة إلا أن ... السجن أو ... من البلد.

[illegible] ... الصناعية ... رئيس ... الحزب ... الاتحاد (وهو في الوقت الحالي صديق جمال مبارك المقرب ... سياسيا واقتصاديا ...) ... [illegible] ... الغرف التجارية ... الحكومة ...

الشعب كمان ... والأمر كله يعني من الأخر أن ... الدولة ... رجال الأعمال من ...!

٥ - إن مجموعة رجال الأعمال الموجودين في مصر الآن والفاعلين لم يتربوا على الإطلاق في أجواء ديمقراطية ولم يؤمنوا بالديمقراطية شأن كل أجيال ... التي ولدت وتربت في عصر عبدالناصر وعندما دخلت مجال المال والأعمال ... برعاية ومشاركة ... من الدولة ورجالها فهم أقرب إلى موظفين في الدولة بدرجة رجل أعمال وليس أدل على ذلك من رجال الأعمال الذين صاروا موظفين في الدولة بدرجة وزراء.

٦ - إن جميع خبرات رجال الأعمال في الاختلاف مع الدولة ... أحد رجال الأعمال حين ... التليفزيونية ... الحرة والتعبير ... المناخ ... عليه الدولة حتى ... سطر ... الآن ... رجال الأعمال من ... حركة كفاية ... [illegible] ... ومحصلو الضرائب والتهرب الجمركي والمستندات ... بل ولو فكر ليس في التنافس السياسي مع الدولة بل التنافس التجاري مع رجال الدولة فسوف يزور البوليس ... تخزين ... بالمصادفة ... وبالمصادفة سوف يتسرب من أيدي البوليس لأيدي ... ويسوف يصطحبون ... لهذا كله لن يقترب رجل أعمال من معارضة النظام ولن يساهم في بناء حركة ديمقراطية إلا ... هذا ... من اختيار رئيسه ومراقبته ومحاسبته ... هذا التحالف بين رجال الأعمال ورجال السلطة حتى إنك لم تعد تستطيع أن تفرق بينهم ... أعضاء الحكومة ... ولكن التاريخ والجغرافيا والمنطق وحساب المثلثات علمونا أنه لا يمكن أن تنشأ حركة ثورية إلا ... (حتى الحزب الشيوعي ... إلى ... ماركس كان ... عليه) ولا ... سياسي ولا تيار إصلاحي ... إلا بمشاركة ... الطبقة الرأسمالية ... المال والأعمال ولذا تبدو الدعوة للديمقراطية السياسية في مصر ... لأن ... رجال أعمال ... إصلاحيين ...

عبدالرحمن بن عوف رضي الله عنه، ... الإسلام الذي كان يمول حروب جيوش النبي عليه الصلاة والسلام وكان واحدا من ممولي حركة الإسلام في الانتشار والانتصار وكانت تجارته تنمو وتزداد وأصبحت قوافله ذاهبة راجعة من ... حاملة القمح والدقيق والدهن (الزيت) والثياب والأواني وكل ما يحتاج إليه أهل المدينة وفي يوم من الأيام قدمت قوافل عبدالرحمن بن عوف على المدينة وكانت مؤلفة من ٧٠٠ راحلة فقد كان ابن عوف التاجر ... الأول في المدينة، فهو ... التاجر ... الذي يكفل المدينة والجزيرة العربية والمنطقة كلها بالاحتياجات من أول الكسوة والطعام وحتى الأدوات والمعدات. ودخلت تلك القافلة المكونة من ٧٠٠ راحلة حتى رجت الأرض بها رجا فقالت عائشة رضوان الله عليها "ما هذه الرجة؟" فقيل لها "قافلة عبد الرحمن بن عوف بـ ٧٠٠ راحلة تحمل البر والطعام والدقيق" فقالت عائشة رضوان الله عليها "بارك الله فيما أعطاه في الدنيا ولثواب الآخرة أعظم". عندما بلغ هذا القول عبد الرحمن بن عوف حتى طار مسرعا قبل أن تبرك النوق إلى السيدة عائشة وقال لها "أشهدك الله يا أم المؤمنين أن هذه القوافل جميعها بأحمالها ورحالها في سبيل الله" تبرع عبد الرحمن بن عوف بالسبعمائة ناقة في سبيل الله. وهذا المشهد الذي يمثل له صورة حقيقية من ... أو ... المسلم أو الرأسمالي المسلم. لقد حمل مجاهدين في سبيل الله على ٥٠٠ فرس يملكها وفي مرة أخرى ١٥٠٠ راحلة. لقد ترك ابن عوف أورثته من كتل الذهب والفضة ما قسم بينهم بالفئوس حتى ... أيدي الرجال من تقطيع الذهب. هذا النموذج هو ما نبحث عنه أي حركة أو دعوة للتقدم والتغيير ولتعويض ... وإنقاذهم من الاستبداد والفساد، وقد ... عبدالرحمن بن عوف حلما لكن وقائع الواقع تقول إننا في حاجة إلى خطوات يمكنها أن تنجب لمصر رجال أعمال ينقذون البلد مع مثقفيها وسياسييها وشبابها وطلابها من براثن النظام الفاسد ... ولا ... ومن ثم لا أمل من وجهة نظري إلا ... خصخصة البنوك وتفكيك ملكية الدولة لمصادر التمويل والإمداد والإسناد لرجال الأعمال بحيث تكون جدية المشروعات هي أساس الإقراض وليس عن طريق التليفونات من زيد أو عبيد (مقصدي عاطف عبيد) ولا برضا سامي من الأسرة الحاكمة والوزارة المالكة، ثم كذلك خصخصة المؤسسات الصحفية التي ترتع في فساد ... [illegible] ... غير ذلك) ثم في الأول والآخر تفكيك جهاز أمن الدولة وإلغائه تماما حتى يتمكن المواطن المصري من رفع رأسه بعد مضي عهد الاستعمار ... عهد الاستعمار ولا ... شعب ... إلا بإلغاء جهاز أمن الدولة الذي تتحكم تقاريره في كل أنفاس ولهاث مواطن عادي أو سياسي أو مثقف أو رجل أعمال، ثم قبل هذا كله ... تعديل الدستور الذي تحول من عقد اجتماعي بين الشعب والحكومة إلى عقد شقة مفروشة أجرها الشعب ... للنظام ... وبينما يشترط كل ... شقة على الشخص الذي ... المفروشة أن ... من ... بمحتوياتها ... تسكنوا ... الشعب المصري أجر شقته لنظام ... أجرتها ...

ÉCONOMIE . Dans Régime fort/Etat faible, *De la gestion de la crise financière et du changement politique sous Moubarak*, Samer Soliman analyse comment le régime de Moubarak survit et se métamorphose au rythme des crises économiques.

Vers une démocratie des maîtres ?

Pendant un moment où le lecteur a soif d'analyses sur les changements politiques et économiques en cours, *Régime fort/Etat faible* cherche à éclairer ce moment-clé dans l'histoire de l'Egypte moderne. L'ouvrage traite du changement qui a le plus ébranlé les structures de la société égyptienne depuis Nasser : le passage d'un Etat rentier-clientéliste à un Etat libéral prédateur, et les conséquences de cette transformation sur la politique et la culture égyptienne.

En fait, ce changement a été entamé depuis une quinzaine d'années, mais aucun chercheur égyptien ne l'avait traité avec une telle diversité de perspectives. A la fois professeur d'économie politique, journaliste, musicien et activiste, Samer Soliman avoue dans l'introduction qu'il s'adresse aux intellectuels. Mais en lisant son livre de style simple [illegible] plein d'humour, on [illegible] qu'il s'adresse également au lecteur ordinaire.

L'auteur expose dans l'introduction la théorie de l'Etat rentier. Ce dernier, disposant d'une ou de plusieurs ressources naturelles comme le Canal de Suez, le pétrole ou le gaz naturel, le tourisme et les aides économiques étrangères qu'il acquiert grâce à l'importance stratégique du pays, dépend de ces richesses et développe un régime politique autoritaire qui distribue les recettes à la population et surtout à sa bureaucratie d'Etat, [illegible] de plus en plus de pouvoir pour la simple raison qu'elle contrôle le contrat social du régime. Dans un tel cas, le régime est autoritaire et ne permet qu'une [illegible] formelle. Le régime devient l'Etat et aucune frontière ne les sépare l'un de l'autre.

C'est exactement le cas de l'Egypte et plus ou moins celui de tous les pays arabes. Or, l'auteur remarque que depuis la fin des années 1980, les ressources rentières de l'Egypte sont en continuelle baisse, diminuant ainsi le pouvoir du régime à acheter la passivité sociale et le forçant à devenir de plus en plus féroce mais surtout à se tourner vers l'économie intérieure pour se financer, en d'autres termes se transformer en un Etat-régime prédateur. Cette transformation de la nature de l'Etat constitue le cadre général de l'ouvrage. Soliman garde comme fil directeur l'étude des recettes, sans toutefois tomber dans l'économisme.

L'auteur nous indique que l'an 1986 était le début de la fin du système économique clientéliste. Les revenus du Canal de Suez ont baissé ainsi que les prix du pétrole. En 1987, le Fonds Monétaire International (FMI) force l'Egypte à signer un accord de réforme économique. En 1989, l'Egypte arrête de payer ses dettes, et connaît la crise économique la plus difficile depuis le temps du Khédive Ismaïl.

Le régime se trouve dans l'obligation d'aller plus loin dans la réforme économique. L'auteur expose comment la nature du régime faisait échouer — malgré les bonnes intentions — les tentatives de réforme libérale. Le corps et la philosophie du régime économique sont restés attachés à ceux de l'Etat clientéliste — fondé par Nasser. Ainsi la politique de Moubarak visait à ne rien toucher dans la Constitution ni dans les lois vitales de l'évolution des salariés. L'auteur cite ainsi les lois qui fixent les salaires, promulguées en l'an 1974, et intactes jusqu'à présent.

Soliman met également l'accent sur le motif sécuritaire, souvent abusif, qui conditionne toute tentative menée par l'Etat pour réformer l'économie et la société. Le livre traite cette réalité à travers l'étude de la distribution des recettes entre les différentes institutions de l'Etat, montre comment les tentatives destinées à promouvoir l'enseignement ont échoué (chapitre 2).

L'auteur aborde ensuite (chapitre 4) *La répartition régionale des recettes publiques*. Il concentre son étude sur deux villes, Alexandrie et Qena. Ces villes ont connu un certain épanouissement malgré la baisse des transferts de fonds du Caire. Si le cas de Abdel-Salam Al-Mahgoub, gouverneur d'Alexandrie, représente la coopération entre hommes d'affaires et régime, le cas de Abdel-Latif à Qena, en plein sud pauvre et arriéré, représente celui du despote éclairé. Le problème du Sud, foyer du terrorisme, occupe une partie importante de ce chapitre. Pourquoi la tentative de l'Etat de développer le sud à travers une « *compagnie d'investissement privé* » a-t-elle échoué ?

L'auteur revient, ensuite, dans le chapitre cinq, à l'idée centrale de son livre, et aussi son titre *De l'Etat rentier à l'Etat prédateur*. Comment le régime peut-il augmenter ses recettes dans une conjoncture où pétrole, Canal de Suez et gaz naturel ne suffisent plus ? L'auteur remarque que depuis le début des années 1990, le régime égyptien a opté pour l'endettement à l'intérieur du pays et l'accroissement de ses ressources à travers les impôts.

Puis Soliman analyse ces procédures, dont la plus facile et la plus efficace dans tous les pays du tiers-monde est l'impôt d'inflation : l'Etat recommande à la Banque Centrale d'user de la planche à billets. Par conséquent, les prix des produits augmentent pour rembourser la croissance du pouvoir d'achat du public et la valeur réelle des salaires baisse. Le gouvernement a eu recours à cet impôt indirect à plusieurs reprises, surtout depuis la seconde moitié des années quatre-vingt.

Il a également eu recours à la *Banque nationale d'investissement*. Soliman indique que plus de la moitié des dettes de l'Etat viennent de cette banque qui dépend du ministère des Finances. Soliman analyse aussi la nouvelle loi sur les impôts et le rôle grandissant des hommes d'affaires. Il appelle le recours de l'Etat à ces derniers une sorte d'impôt indirect.

Les dernières pages de *Régime fort/Etat faible* analysent l'influence de la disparition du régime rentier et de l'ascension politique des capitalistes égyptiens et la manière dont ils envisagent le changement politique. L'auteur s'interroge également sur les chances de la démocratie en Egypte. On le sent assez optimiste ; selon lui, l'Etat rentier fort était le plus grand obstacle à la démocratie ; « *et le voilà qui s'en va* ». En fait, le lecteur pourra déduire cette interrogation : une démocratie des maîtres (coalition entre capitalistes et haute bureaucratie) sera-t-elle une première étape ? La plupart des cartes sont encore aux mains du régime et la politique étrangère est un facteur qui pourrait modifier les données du jour au lendemain. On note avec l'auteur que les réformes économiques et politiques ont été dictées au gouvernement de l'étranger et n'ont pas été soutenues par les citoyens.

A l'origine, le livre en question est une thèse de doctorat soutenue à l'Institut des sciences politiques à Paris, que Samer Soliman a réécrite lui-même en arabe pour être accessible au lecteur égyptien ou arabophone. Rarement la littérature économique arabe aura été si intéressante ●

Haysaam Khachaba

Al-Nizam al-qawi wal dawla al-dafa
Régime fort/Etat faible, juin 2005
Samer Soliman
Merit, 306 pages

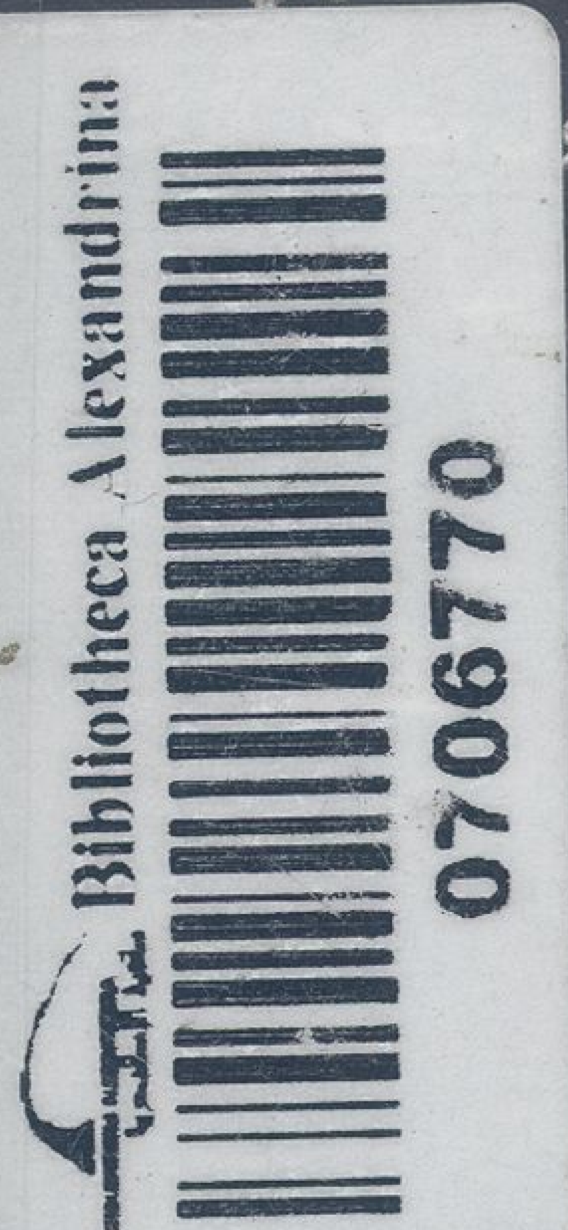
MÉDIAS . Au départ électronique, la revue *Transnational Broadcasting Studies* (TBS), éditée par l'AUC, est maintenant disponible en version papier. Le premier numéro s'intitule *Guerre des Cultures, Polémique autour des vidéoclips arabes.*

النظام و القوى الدولة الضعيفة

إدارة الأزمة المالية والتغيير السياسي في عهد مبارك

هذا الكتاب يروي قصة نظام سياسي نجح في التكيف مع أزمته المالية. فمنذ الثمانينات والدولة المصرية تمنح للناس أموالاً وعطايا أقل، وتطلب منهم موارد وضرائب أكثر. لم يؤد ذلك إلى خلخلة النظام السياسي ، كما توقع بعض المختصين. لماذا ؟ وكيف ؟، هذه أسئلة تحاول الدراسة الإجابة عنها عن طريق تشريح وسائل وأداءات تكيف النظام السياسي مع التناقص في الموارد. وإذا كان النظام قد نجح في التكيف مع أزمة الدولة المالية، أي في البقاء في الحكم، فإن الدولة قد فشلت في قيادة التنمية الاقتصادية الرأسمالية والتي أعلن النظام أنها أولوية مصر المطلقة. وها هي تئن أكثر فأكثر تحت وطأة أزمتها المالية كما تحلل الدراسة فشل النظام في تنمية إيرادات الدولة عن طريق الضرائب، وفشله في زيادة المخصصات المالية للتعليم بشكل كاف، وفي زيادة نصيب الصعيد من الموارد العامة وفي تحقيق اللامركزية، إلخ. هذا الكتاب يرصد إذن قصة نجاح نظام وقصة فشل دولة، ويحاول أن الطرق التي نجح بها النظام في الاستقرار هي السبب الرئيسي لفشل الدولة المصرية. دراسة في الاقتصاد السياسي تحاول أن تفهم النظام المصري من خلال أفعاله لا أقواله.

مقتطفات من لوحة الفنان محمد عبله • تصميم الغلاف عمرو الكفراوي



الدار